

**La Corte accoglie solo parzialmente alcune istanze regionaliste, ma conferma, nella sostanza, la disciplina di attuazione del principio di equilibrio dei bilanci pubblici (note a margine della sentenza Corte cost. n. 88/2014)**

di Luca Grimaldi\*

**SOMMARIO** : 1. Alcune considerazioni introduttive. – 2. La legge n. 243/12 sottoposta al vaglio della Corte sotto il profilo della tutela di talune prerogative delle Regioni a statuto speciale. – 2.1. Disciplina di bilancio (e connessi "interessi multilivello") vs. autonomia speciale: un bilanciamento ineguale? – 3. La Corte tempera le esigenze unitarie limitando l'intervento normativo dell'esecutivo e riconoscendo, forse ambiguamente, talune istanze delle ricorrenti. – 4. Brevi notazioni finali su di un dispositivo, per certi versi, "atipico".

**Abstract:**

*L'analisi svolta in questo lavoro ha cercato di mettere a fuoco alcune possibili implicazioni della sentenza n. 88/14 con cui la Corte costituzionale si è pronunciata sulla disciplina attuativa del c.d. "principio del pareggio di bilancio" (legge n. 243/12), affrontando, in particolare, talune questioni sollevate dalla Regione Friuli Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento relativamente ai vincoli di indebitamento finanziario e di utilizzo dei saldi di gestione cui sono sottoposte le autonomie, nonché agli strumenti di concertazione previsti dalla normativa in questione.*

*A tale riguardo si è cercato di sottolineare, alla luce dell'esito cui è pervenuta la Corte (di accoglimento parziale di alcune delle censure avanzate), la possibile emersione di alcune criticità che potrebbero determinarsi, sotto il profilo dei normali rapporti tra Stato e Regioni, in fase di concreta applicazione della legge n. 243/12.*

**Parole chiave** : Corte costituzionale – Bilancio – Regioni a statuto speciale – Rapporti Stato-Regioni – Leale collaborazione

## 1. Alcune considerazioni introduttive

Con la sentenza n. 88/14 la Consulta è tornata ad affrontare taluni profili problematici della riforma introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1 (*"Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale"*) inerenti, in particolare, la disciplina di attuazione di quest'ultima<sup>1</sup> e, più specificamente, il regime delle regole di bilancio previsto per le autonomie tanto sotto il profilo diacronico (degli equilibri di bilancio "da conseguire")<sup>2</sup>, quanto sotto quello sincronico (degli equilibri di bilancio "da preservare")<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Si tratta, come noto, della legge 24 Dicembre 2012, n. 243 recante *"Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione"*, adottata con legge rinforzata, così come previsto dall'art. 81, co. 6 Cost., in seguito alla riforma introdotta dalla legge cost. n. 1/12 (ed, in particolare, dall'art. 5 della stessa).

<sup>2</sup> A tale riguardo si vuol fare riferimento tanto a quella parte della disciplina avente ad oggetto il conseguimento dell'equilibrio complessivo tra i bilanci degli enti sub-statali in ordine alle coperture delle operazioni di indebitamento (art. 10) ed al superamento di momentanei squilibri (art. 9, co. 2); quanto al contributo che Regioni ed Enti locali devono garantire allo Stato per consentire la sostenibilità e, nelle fasi favorevoli del ciclo economico, la riduzione del debito pubblico (art. 12).

<sup>3</sup> In questo caso si fa specifico riferimento tanto alle condizioni di equilibrio dei (nonché tra i) bilanci di Regioni ed enti locali (art. 9), quanto al sostegno statale previsto per finanziare i "livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali" nelle fasi avverse del ciclo economico (art. 11).

Non sembra inopportuno ricordare che tale riforma è stata adottata in esecuzione, o, se si preferisce, in attuazione degli obblighi derivanti, in primo luogo, da due “pacchetti normativi” (il *Six-pack* ed il *Two-pack*)<sup>4</sup>, adottati a livello sovranazionale, che hanno reso più stringenti ed incisivi i vincoli contenuti nel Patto di stabilità e crescita e, poi, più direttamente, dal trattato (di diritto internazionale, ma “destinato” ad essere incorporato nel diritto dell’UE<sup>5</sup>) *sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell’unione economica e monetaria*, comunemente indicato come “*Fiscal compact*”<sup>6</sup>. Quest’ultimo, all’art. 3, co. 2, prevede, in particolare, che le parti contraenti possano provvedere a darne esecuzione secondo le regole del proprio ordinamento, così come avviene normalmente, ma, poi, aggiunge che si raccomanda l’adozione di disposizioni “preferibilmente” di rango costituzionale<sup>7</sup>. L’Italia, dal canto suo, ha deciso (per molti versi discutibilmente<sup>8</sup> o, quantomeno, affrettatamente<sup>9</sup>) di seguire tali “raccomandazioni” approvando la legge costituzionale n.1/12, che ha modificato gli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione ed affida

<sup>4</sup> E’ appena il caso di specificare che si fa riferimento a quei “pacchetti normativi” adottati dall’UE, in seguito alla firma del *Patto Euro-plus* (marzo 2011), per modificare i contenuti del *Patto di Stabilità e Crescita*. Più in dettaglio, il *Six pack*, che ha introdotto nuove disposizioni sui quadri di bilancio nazionali e sulla sorveglianza degli squilibri macroeconomici eccessivi, è composto da cinque regolamenti e una direttiva: Reg. (CE) 16.11.2011 n. 1173/2011, relativo all’effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro; Reg. (CE) 16.11.2011 n. 1174/2011 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; Reg. (CE) 16.11.2011 n. 1175/2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; Reg. (CE) 16.11.2011 n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; Reg. (CE) 8-11-2011 n. 1177/2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l’accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; Direttiva 8-11-2011 n. 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri. Il *Two pack*, invece, comprende due proposte di Regolamento presentate dalla Commissione europea nel novembre del 2011 per rafforzare la sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri in difficoltà.

<sup>5</sup> Più in particolare, lo stesso trattato prevede, all’art. 16, che la sua disciplina dovrebbe essere poi incorporata, entro cinque anni dalla sua data di entrata in vigore, in forme e modalità da concordare a livello sovranazionale.

<sup>6</sup> Si tratta del Trattato sottoscritto da gran parte dei Paesi aderenti all’UE a Bruxelles il 2 marzo 2012, entrato in vigore il 1° febbraio 2013 e ratificato in Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 114.

<sup>7</sup> Tale “sollecitazione” ad intervenire con disposizioni di rango costituzionale è apparsa subito, da un lato, non del tutto chiara sotto il profilo del suo contenuto precettivo e, dall’altro, per molti versi, quantomeno inusuale, se non proprio inopportuna, soprattutto se si considera la natura e la “funzione” dell’ordinamento costituzionale. Sotto quest’ultimo profilo ci si limita ad evidenziare il fatto che gli stessi contraenti che hanno sottoscritto il trattato *de quo* considerano le regole di bilancio in esso contenute, in qualche modo, “sperimentali”, dal momento che subordinano la loro (auspicata) adozione da parte del diritto UE ad una “*valutazione dell’esperienza maturata in sede di attuazione*”. Il dibattito in dottrina su tali aspetti è stato molto ampio ed articolato, investendo i molteplici profili problematici riconducibili alla scelta, alle modalità ed ai contenuti in base ai quali ricorrere all’esercizio del potere di revisione costituzionale in attuazione del “*Fiscal compact*”. In questa sede ci si limita a richiamare, tra i tanti, P. CARNEVALE, *La revisione costituzionale nella prassi del “terzo millennio. Una rassegna problematica*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 1/2013, in part. pp. 12 ss.; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), in part. pp. 22 ss.; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 2/2012; A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), fasc. 2/2012.

<sup>8</sup> Sono stati numerosi i rilievi in base ai quali appariva inopportuno, se non proprio controproducente, il ricorso ad una legge di revisione costituzionale per introdurre il c.d. “principio del pareggio di bilancio” in attuazione degli obblighi derivanti dal “*Fiscal compact*”. Sul punto v., per tutti, M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit.

<sup>9</sup> La dottrina è stata pressoché concorde nel porre in rilievo la tempistica, per così dire, “da record” con cui si è proceduto ad approvare la legge costituzionale n. 1/12, resa possibile, ovviamente, da un consenso così ampio (i due terzi dei componenti di ciascuna Camera) che non ha reso necessario il prolungamento dovuto alla fase della eventuale richiesta di referendum ed il suo svolgimento.

ad una specifica legge, che può essere definita “rinforzata” ovvero espressamente vincolata nel procedimento di approvazione e nei contenuti<sup>10</sup>, l’attuazione delle norme costituzionali ivi previste.

Ad ogni modo, con il ricorso in commento, a differenza di altre precedenti occasioni in cui era stata la Presidenza del Consiglio ad impugnare leggi regionali per violazione, a vario titolo, delle disposizioni su cui poggia il principio costituzionale (riformato) di equilibrio dei bilanci pubblici<sup>11</sup>, a sollevare delle questioni di legittimità costituzionale (con una sorta di ribaltamento della prospettiva in cui dover considerare questa tematica) sono state la Regione Friuli Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Trento, anche se, com’è ovvio, su profili non riguardanti direttamente la violazione di tale principio, ma le modalità di attuazione dello stesso, così come declinate dalla legge 24 Dicembre 2012, n. 243, le cui impugnazioni, diciamo subito, la Corte ha correttamente ritenuto ammissibili. Quest’ultima, infatti, da un lato, ha rigettato la tesi della Presidenza del Consiglio secondo cui l’oggetto della legge *de qua* sarebbe interamente riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di “armonizzazione dei bilanci pubblici”<sup>12</sup> e, dall’altro, ha evidenziato come siffatta legge, al di là della sua specificità e del suo inquadramento formale (su cui, peraltro, si avrà modo di tornare in seguito), resta comunque assoggettata ai limiti previsti dalla legge cost. n. 1/12<sup>13</sup>. La legge n. 243/12, in effetti, pur se adottata sulla base di quanto prescritto dall’art. 5 della legge costituzionale appena richiamata, ed approvata a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere, rimane pur sempre una legge ordinaria, ancorché peculiare<sup>14</sup>, che deve, in particolare, rispettare proprio la fonte che la prevede e della quale deve dettare la disciplina attuativa.

Diciamo subito che la pronuncia della Corte sul caso *de quo* offre taluni spunti di interesse sia per l’esito in senso stretto della stessa, ovvero per gli acclarati profili di incostituzionalità della legge n. 243/12 (riguardanti, peraltro, previsioni puntuali anche se, per molti versi, non secondarie), sia per il fatto che siffatta declaratoria di accoglimento (parziale), per un verso, costituisce, contro le attese delle ricorrenti, una prima (e per certi versi minima, se non simbolica) “battuta d’arresto” della disciplina attuativa del c.d. “principio del pareggio di bilancio” novellato, e, per l’altro, sembra prefigurare alcune criticità, se non proprio taluni effetti indiretti (*lato sensu*) distorsivi, che potrebbero determinarsi sul piano della concreta applicazione di questa disciplina sotto il profilo del corretto e “fluidò” dispiegarsi dei rapporti tra Stato, Regioni ed Enti locali, soprattutto nei casi in cui vengano in rilievo le condizioni di speciale autonomia, di cui all’art. 116 Cost., sotto il profilo, in particolare, del rispetto “in concreto” del riparto di competenze normative, nonché sotto quello della coerente “declinazione” del principio di leale collaborazione.

<sup>10</sup> L’art. 81, co. 6 Cost. novellato e l’art. 5 della l. cost. n. 1/12, prescrivono i vincoli, rispettivamente, procedurali (ovvero l’approvazione a maggioranza assoluta dei componenti delle due Camere) e di contenuto che la disciplina attuativa *de qua* deve rispettare.

<sup>11</sup> Si pensi, ad esempio, alle sentenze nn. 70 e 115 del 2012, o nn. 39 e 40 del 2014.

<sup>12</sup> Secondo la tesi prospettata dalla Presidenza del Consiglio, il ricorso in esame era da ritenersi inammissibile (Punto 2 delle *Considerazioni in fatto*) in quanto l’intero oggetto della legge n. 243/12 sarebbe riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di “armonizzazione dei bilanci pubblici” (*ex art. 117, co. 2, lett. e*) Cost., così riformato dalla legge cost. n. 1/12) e, quindi, dovrebbe ritenersi precluso ogni intervento regionale in tale ambito.

<sup>13</sup> Così al Punto 3 delle *Considerazioni in diritto*.

<sup>14</sup> La summenzionata peculiarità è rinvenibile sia sul piano formale, in riferimento all’*iter* ed ai requisiti richiesti per la formazione di quest’atto, riguardanti, fondamentalmente, l’approvazione a maggioranza assoluta dei componenti da parte delle Camere; sia sul piano sostanziale, in ordine al contenuto della disciplina riservato a tale fonte, ma predeterminato dalla norma costituzionale, così come si avrà modo di puntualizzare in seguito.

## 2. La legge n. 243/12 sottoposta al vaglio della Corte sotto il profilo della tutela di talune prerogative delle Regioni a statuto speciale

I giudizi promossi dinanzi al Giudice delle leggi riguardavano, complessivamente, una parte significativa delle previsioni contenute nel Capo IV della l. n. 243/12<sup>15</sup>. Più specificamente, venivano impugnate, in primo luogo, le disposizioni afferenti ai vincoli di indebitamento cui sono sottoposte le autonomie limitatamente alla parte concernente il rispetto del principio di equilibrio sostanziale del saldo di cassa imputabile al complesso degli enti di ciascuna Regione (Art. 10, co. 3, 4 e 5)<sup>16</sup>, nonché la disciplina relativa al perseguimento dell'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali sotto lo specifico profilo dell'impiego degli eventuali saldi (passivi ed attivi) di gestione (art. 9, co. 2 e 3) limitatamente alla parte in cui sono richiamate le disposizioni di cui all'art. 10, co. 3 e 5 riguardanti, essenzialmente, le procedure con cui debbono essere individuati e contabilizzati i risultati di cassa.

In seconda battuta veniva, altresì, contestata la legittimità delle norme che impegnano le Regioni e le Province autonome a concorrere, unitamente allo Stato, al finanziamento del debito pubblico, al fine di garantirne la sostenibilità, secondo talune specifiche modalità (art. 12).

A completare il quadro delle censure prospettate, infine, la sola Provincia autonoma di Trento impugnava anche l'art. 11 della legge *de qua*<sup>17</sup> in riferimento alla istituzione di un fondo, finanziato dallo Stato, e destinato ad essere ripartito tra tutti gli enti territoriali, per garantire la sostenibilità "dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali".

In estrema sintesi, è possibile rilevare come, dalle questioni sottoposte al giudizio della Corte sia emerso, sostanzialmente, da una parte, il tentativo della Regione Friuli Venezia Giulia e della Provincia autonoma di Trento di preservare quantomeno alcuni "spazi di manovra" delle autonomie speciali in ordine alle modalità con cui gestire le politiche (più che la definizione del *quantum*) di indebitamento e di spesa<sup>18</sup>, e, dall'altra, l'esigenza di tutelare, in fase di attuazione ed applicazione della disciplina costituzionale di bilancio, le speciali condizioni di autonomia riconosciute in capo alle ricorrenti, pur senza pregiudicare il perseguimento delle (preminenti e condivise) finalità generali rivenienti dalla normativa statale in questione<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> E' appena il caso di ricordare come il Capo IV della legge n. 243/12, recante "*Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico*", comprenda la parte della disciplina (artt. 9-12) indirizzata specificamente alle autonomie.

<sup>16</sup> Nelle argomentazioni delle rimettenti vengono fatti salvi i commi 1 e 2 dell'art. 10 della legge in esame, relativi a principi in parte già "ereditati" da norme precedenti e non messi in discussione (rilevando, peraltro, che ciò sembra essere, ormai, un dato ampiamente stabilizzato) e riguardanti, in sostanza, la possibilità di ricorrere all'indebitamento solo per spese di investimento, nonché la necessità di adottare, contestualmente alle operazioni di indebitamento, dei congrui piani di ammortamento per l'estinzione del debito stesso.

<sup>17</sup> L'articolo in questione, rubricato «*Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali*», costituisce una specifica attuazione dell'art. 5, comma 1, lettera g), della legge cost. n. 1 del 2012.

<sup>18</sup> E' appena il caso di specificare come il cuore del problema sollevato non riguardi l'individuazione degli obiettivi finanziari (o, meglio, la definizione delle soglie da rispettare e/o raggiungere) concernenti i livelli di spesa e di indebitamento delle autonomie, che, nel contesto che qui interessa, vanno assunti come già dati, ma la scelta dei modi specifici in cui perseguire e raggiungere quegli obiettivi individuando, ad esempio, le forme di finanziamento o il riparto degli oneri.

<sup>19</sup> Si tratta delle finalità generali riconducibili, per un verso, alla necessità di rendere maggiormente "virtuosi" i bilanci pubblici, e, per l'altro, alla scelta di attribuire allo Stato centrale la "regia" e la responsabilità della corretta tenuta dei conti pubblici. Siffatte finalità sono desumibili non solo dalla l. cost. n. 1/12, ma anche dagli obblighi comunitari ed internazionali sottoscritti cui si è fatto precedentemente riferimento.

E' opportuno rimarcare, infatti, come, nelle argomentazioni delle ricorrenti, non siano state messe in discussione le direttrici essenziali della legge in esame<sup>20</sup>, volte ad individuarne la *ratio* e gli obiettivi di fondo<sup>21</sup>, ma siano state avanzate, piuttosto, delle censure in ordine alla disciplina (dettagliata) delle modalità con cui vengono consentite e, nello stesso tempo, limitate le operazioni di indebitamento, soprattutto in considerazione della compatibilità tra siffatte norme di dettaglio e le previsioni contenute negli statuti speciali e nei relativi decreti di attuazione, che integrano, ovviamente, il parametro costituzionale nella misura in cui siano in linea con questo.

Il ricorso *de quo*, in altre parole, non si appuntava sulle norme attuative delle finalità generali, o, per così dire, degli "interessi multilivello"<sup>22</sup> che la Costituzione riconduce alla nuova disciplina del bilancio, ma, piuttosto (e, comunque, non era poco), su di una presunta (ingiustificata) "espansione" delle competenze statali anche in ambiti per i quali gli statuti speciali prevedono espressamente l'esercizio di una potestà legislativa regionale o provinciale di tipo esclusivo.

Più in particolare, le ricorrenti non mettevano in discussione le previsioni inerenti i vincoli generali cui sono soggette le operazioni di indebitamento *ex art.* 10 co. 1 e 2<sup>23</sup>, ma lamentavano, principalmente (ma non solo, così come si avrà modo di puntualizzare in seguito), l'introduzione, da parte del legislatore statale, di norme di dettaglio relative ai limiti ed alle modalità di gestione delle spese in disavanzo e, per questo, impugnavano i commi 3, 4 e 5 dell'art. 10 della legge n. 243/12.

---

<sup>20</sup> E' senz'altro significativo, a questo proposito, il dato secondo cui le stesse ricorrenti hanno evidenziato la volontà di non censurare, in particolare, né l'impianto generale dell'articolo di apertura del Capo IV della legge n. 243/12 (art. 9 recante "*Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali*"), né i commi 1 e 2 dell'art. 10 relativi al divieto di effettuare operazioni di indebitamento non vincolate a spese di investimento (così come già previsto, peraltro, dalla c.d. *golden rule* contenuta nell'art. 119 Cost., co. 6, riformato nel 2001) e prive di un piano di ammortamento congruo (ovvero non superiore alla vita utile dell'investimento e specificamente imputato, per quota parte, ai singoli esercizi finanziari futuri anche con la previsione delle coperture dei relativi oneri).

<sup>21</sup> Si tratta, in particolare, di obiettivi strettamente connessi con la disciplina costituzionale del bilancio e riconducibili, fondamentalmente, all'esigenza di garantire tanto l'equilibrio "sostenibile" e "virtuoso" del rapporto tra operazioni di spesa e/o di indebitamento, da un lato, e risorse disponibili e/o acquisibili in entrata, dall'altro, quanto il contenimento e la progressiva riduzione, nel lungo periodo, del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo, così come prescritto, peraltro, dall'ordinamento eurounitario, in particolare, nel *Patto di stabilità e crescita*.

<sup>22</sup> Al di là di ogni (pur possibile) suggestione lessicale, con l'espressione "interessi multilivello" ci si vuole riferire, in una logica meramente descrittiva, a quei peculiari interessi costituzionali che, pur essendo individuati, perseguiti e garantiti a livello statale (in caso contrario sarebbe, peraltro, quantomeno problematico qualificarli come costituzionali in senso stretto), traggono il loro pieno significato e contenuto dalla interazione/integrazione tra ordinamenti di livello statale, sovranazionale e, per quanto riguarda le regole di bilancio, anche internazionale (in riferimento, com'è ovvio, al c.d. *Fiscal compact*). A sostegno di un inquadramento siffatto, non privo, peraltro, di profili fortemente problematici inerenti, soprattutto, i rapporti tra ordinamento sovranazionale ed ordinamento interno (non solo sotto il profilo formale dei rapporti tra fonti, ma, anche sotto quello sostanziale della garanzia dei diritti), basti pensare, ad esempio, alle finalità ed agli interessi pubblici, per un verso, desumibili dalla disciplina costituzionale del bilancio, e, per l'altro, connessi al rafforzamento progressivo dei meccanismi di controllo (e di condizionamento) delle politiche nazionali di bilancio prescritti dal *Six-pack* e dal *Two-pack*, prima, e dal "*Fiscal compact*", poi. E' innegabile, infatti, che il significato pieno ed il contenuto effettivo della disciplina di bilancio non possano essere colti senza considerare tutta la complessa trama normativa riveniente dal diritto euro-unitario oltre che dal diritto interno. Non a caso, tra l'altro, è la stessa Corte a sottolineare espressamente, nella sentenza in commento, che "la riforma poggia anche sugli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.", rimarcando come "al fine di vagliare la tesi è necessario tratteggiare il quadro normativo sovranazionale e interno in cui si collocano le disposizioni censurate" (Punto 5 delle *Considerazioni in diritto*).

<sup>23</sup> I primi due commi dell'art. 10 della legge n. 243/12 prescrivono che siano consentite alle autonomie solo operazioni di indebitamento volte a finanziare spese di investimento (comma 1), così come era, peraltro, già previsto prima dalla riforma costituzionale del 2012, ed, inoltre, che siffatte operazioni debbano necessariamente prevedere adeguate coperture, anche degli oneri connessi, sulla base di piani ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento (comma 2).

Queste disposizioni, infatti, obbligano Regioni e Province autonome a concordare preventivamente (attraverso un'apposita intesa) con tutti gli enti locali in esse ricompresi il ricorso al debito da parte delle singole amministrazioni (ivi compresa quella regionale o provinciale), col vincolo inderogabile di garantire, in ogni caso, un equilibrio, per così dire, "consolidato" dei saldi di cassa, ovvero la corrispondenza tra l'ammontare delle spese e l'ammontare delle coperture complessivamente imputabili agli enti in questione<sup>24</sup>.

La disciplina in esame, pertanto, introducendo obblighi e vincoli più stringenti rispetto a quanto già stabilito dagli Statuti, che sono fonti costituzionali, finirebbe col limitare la facoltà delle autonomie di effettuare e garantire, tra l'altro, prestiti "infraregionali" (per spese di investimento) o, più in generale, di esercitare la propria competenza legislativa in materia di finanza locale, di organizzazione e, in concorso con lo Stato, di coordinamento della finanza pubblica, determinando, in ultima analisi, una possibile violazione delle prerogative costituzionali e statutarie.

Tra i vari parametri invocati<sup>25</sup>, la Regione Friuli Venezia Giulia, sotto questo primo profilo, richiama, tra l'altro, l'art. 4 del proprio Statuto il quale, nel disciplinare la potestà legislativa, assegna alla Regione stessa la competenza legislativa esclusiva in materia di "*ordinamento (...) degli Enti dipendenti della Regione*", nonché "*ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni*" (comma 1, rispettivamente ai nn. 1) e 1 bis)). La stessa, inoltre, lamenta la lesione delle norme statutarie inerenti la disciplina del proprio ordinamento finanziario (artt. 48 ss.), facendo specifico riferimento, in particolare, ai due aspetti maggiormente rilevanti della questione sollevata, ovvero alla compressione della "*facoltà di emettere prestiti interni da essa garantiti, per provvedere ad investimenti in opere permanenti*", e al potere del Consiglio regionale di assegnare annualmente a Province e dei Comuni una quota delle entrate della Regione per adeguarne le finanze "*al raggiungimento delle finalità ed all'esercizio delle funzioni stabilite dalle leggi*", di cui, rispettivamente, agli artt. 52<sup>26</sup> e 54 dello Statuto.

La Provincia di Trento, invece, focalizzava la sua attenzione principalmente sulla possibile violazione delle disposizioni di cui al Titolo VI dello statuto del Trentino Alto Adige ("*Finanza della Regione e delle Province*"), invocando come parametri, tra gli altri, l'art. 74 il quale prevede che la Regione possa "*ricorrere all'indebitamento*" senza che vi sia, in alcun modo, "*garanzia dello*

<sup>24</sup> Non concorrono a determinare l'equilibrio finale di cassa solo le spese effettuate per rimborsare i prestiti contemplati nei bilanci di previsione così come previsto dall'art. 10, co. 3 u.c..

<sup>25</sup> Nel complesso, entrambe le ricorrenti richiamano la legge 13 dicembre 2010, n. 220 (recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011", art. 1, co. 132, 136, 152 e 156) e la legge 5 maggio 2009, n. 42 (recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"). La Regione Friuli-Venezia Giulia richiama, essenzialmente, gli artt. 4, co. 1, nn. 1) e 1 bis), 48 e ss., 52 e 54 del suo Statuto (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), oltre alle norme attuative dello Statuto stesso contenute nel d. l.vo 2 gennaio 1997, n. 9 (recante "Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni", art. 9). La Provincia autonoma di Trento, invece, richiama gli artt. 69 e seguenti, 74, 79, 80, 81 e 104 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (recante "Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige"), nonché l'art. 17 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (recante "Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale"), l'art. 31 della legge della Provincia autonoma di Trento 14 settembre 1979, n. 7 (recante "Norme in materia di bilancio e di contabilità generale della Provincia autonoma di Trento"), l'art. 25 della legge della Provincia autonoma di Trento 16 giugno 2006, n. 3 (recante "Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino").

<sup>26</sup> E' opportuno specificare che lo stesso art. 52 dello Statuto prevede come limiti alla facoltà in questione che l'importo annuale degli investimenti non superi le entrate ordinarie, e che siano fatte salve le autorizzazioni di competenza del Ministro per il tesoro e del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio disposte dalle leggi vigenti.

*Stato sui prestiti dalle stesse contratti*<sup>27</sup>, nonché gli artt. 80 e 81 in base ai quali le Province di Trento e di Bolzano “hanno competenza legislativa (...) in materia di finanza locale” (art. 80, co. 1), e “allo scopo di adeguare le finanze dei comuni al raggiungimento delle finalità e all'esercizio delle funzioni stabilite dalle leggi, corrispondono ai comuni stessi idonei mezzi finanziari, da concordare fra il Presidente della relativa Provincia ed una rappresentanza unitaria dei rispettivi comuni” (art. 81, co 2).

## **2.1 Disciplina di bilancio (e connessi “interessi multilivello”) vs. autonomia speciale: un bilanciamento ineguale?**

Alla luce della questione *de qua*, sarebbe potuta risultare non priva di fondamento l'ipotesi prospettata dalle ricorrenti secondo cui le Regioni e le Province a statuto speciale, nonostante l'evidente restrizione degli spazi di autonomia (ancorché differenziata) subita da tutti gli enti sub-statali in seguito alla riforma costituzionale del 2012 tanto sotto il profilo finanziario, quanto sotto quello normativo in senso stretto<sup>28</sup>, avrebbero titolo a rivendicare, in forza dei loro statuti, se non la possibilità di sottrarsi, in qualche modo, al dovere di concorrere al perseguimento degli obiettivi di bilancio, da un lato, o alla necessità di limitare, sotto vari aspetti, il ricorso all'indebitamento<sup>29</sup>, dall'altro, quantomeno il diritto di veder tutelato un maggior potere decisionale, connesso alla peculiare copertura costituzionale di cui godono le suddette autonomie proprio sotto il profilo organizzativo e finanziario, in ordine alla specifica definizione delle modalità (ed, in parte, anche dei vincoli) in base ai quali ricorrere al mercato finanziario, pur facendo salvi, allo stesso tempo, gli obiettivi di finanza pubblica da concordare con lo Stato.

<sup>27</sup> La possibilità di ricorrere all'indebitamento, tuttavia, è vincolata, dallo stesso art. 74, per un verso, al fatto che le operazioni di indebitamento stesse siano destinate a spese di investimento, e, per l'altro, che l'ammontare del finanziamento non sia superiore alle entrate correnti.

<sup>28</sup> Esulando dall'economia del presente lavoro una disamina sistematica di tutte le ricadute che la riforma costituzionale in questione ha determinato sul piano dei rapporti tra Stato ed autonomie, ci si limita a richiamare l'attrazione della materia relativa alla “armonizzazione dei bilanci pubblici” in capo alla competenza esclusiva dello Stato (e non più riconducibile, quindi, alla previgente competenza concorrente “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”) e la conseguente espansione delle competenze statali in materia finanziaria e di bilancio. Sul punto v., tra gli altri, G. RIVOSECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e Legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 3/2012, in part. pag. 7, il quale sottolinea come lo stesso Giudice costituzionale abbia richiamato la “forza espansiva” dell'art. 81, co. 4 Cost. a scapito delle competenze regionali; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 1/2014, in part. pp. 10 e 11, laddove parla di “torsione centripeta” dell'ordinamento dei bilanci pubblici; mentre in M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), fasc. 19 dicembre 2012, si evidenzia, ancora più marcatamente, la valenza contro-riformatrice della l. cost. n. 1/12 rispetto al rafforzamento dell'autonomia degli enti sub-statali determinato dalla riforma costituzionale del 2001 ed alla successiva attuazione del c.d. “federalismo fiscale”.

<sup>29</sup> Sotto questo riguardo, è opportuno ricordare come la stessa Consulta abbia avuto modo di puntualizzare chiaramente, ben prima dell'entrata in vigore della legge cost. n. 1/12, che i limiti derivanti dall'art. 119, co. 6 Cost. trovano “applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali” (sent. n. 425/04, corsivo aggiunto). Per un più ampio inquadramento della sentenza richiamata v. M. BARBERO, *Golden rule, “non è tutt'oro quel che luccica”!*, in *Le Regioni*, 2005, pp. 675 ss., il quale, pur condividendo l'esigenza di garantire un'applicazione uniforme della *golden rule* di bilancio, così come affermato dalla Corte nella sent. n. 425/04, evidenzia i rischi di un mancato coinvolgimento delle autonomie, in particolare, per le decisioni di investimento, ovvero per quelle spese più facilmente finanziabili attraverso l'indebitamento.

Inoltre, anche alla luce della più ampia riforma costituzionale del 2001 che ha mutato profondamente, tra l'altro, l'autonomia economico-finanziaria e fiscale di Regioni ed enti locali (accentuandone la connotazione in senso "federale"<sup>30</sup>), e che ha determinato il quadro normativo entro cui vanno, inevitabilmente, contestualizzate le modifiche adottate con la l. cost. n. 1/12, potrebbe risultare condivisibile la valutazione in base alla quale siffatta autonomia, al netto del più recente intervento riformatore, e nonostante oggi non goda, per così dire, di grande "fortuna" (anche a causa della pesante crisi economico-finanziaria in cui versa il nostro Paese<sup>31</sup>), per sua stessa natura dovrebbe portare ad escludere, in linea teorica, un potere di intervento dello Stato non adeguatamente circoscritto, ovvero capace di incidere non solo su scelte economiche e sociali da ricondurre ad una necessaria dimensione unitaria, ma anche su talune determinazioni particolari, di carattere contingente ed eminentemente politico-organizzativo, che dovrebbero spettare agli enti territoriali sulla base delle specifiche previsioni statutarie.

D'altro canto, va, tuttavia, considerato come la legge cost. n. 1/12, nel modificare, tra gli altri, l'art. 81 Cost., ha anche espressamente prescritto "forma e contenuti" della disciplina di attuazione, ovvero che questa sia affidata, così come si è già avuto modo di fare cenno, ad una specifica legge "rinforzata"<sup>32</sup>, ovvero vincolata tanto nel procedimento di approvazione (art. 1), quanto nel contenuto necessario (art. 5).

Questa particolare legge, infatti, è stata approvata, come già detto, sulla base delle previsioni contenute nel sesto comma dell'art. 81 Cost. riformato, ovvero, sotto il profilo formale, con una deliberazione "*a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera*", e, sotto il profilo sostanziale, andando a disciplinare analiticamente tutti quei profili attuativi (concernenti "*Il contenuto della legge di bilancio, 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*") che la stessa Costituzione ha riservato alla sua competenza esclusiva anche al fine di integrare, oltre che di attuare in senso stretto, il dettato costituzionale.

In linea generale appare chiaro, quindi, che ci si è trovati di fronte ad un nuovo tipo (ad oggi, a quanto sembra, unico) di fonte legislativa "rinforzata"<sup>33</sup>, la cui specificità o atipicità appare volta, essenzialmente, a garantirne una maggiore resistenza all'abrogazione<sup>34</sup> e, più in generale, a

<sup>30</sup> Al di là della vastissima produzione scientifica sull'argomento volta ad evidenziare, per così dire, la "valenza federalista" della riforma dell'art. 119 Cost. (v., *ex multis*, L. ANTONINI, *Verso un nuovo federalismo fiscale*, Giuffrè, 2005 e, più recentemente, A. D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia finanziaria delle Regioni*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il federalismo fiscale in Europa*, Giuffrè, 2014), è certamente significativo il fatto che la legge 5 maggio 2009, n. 42, attuativa dell'art. 119 Cost., sia rubricata come "*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*"

<sup>31</sup> Si fa, ovviamente, riferimento alla crisi deflagrata negli USA tra il 2007 ed il 2008 sotto forma di crisi dei c.d. "mutui subprime", che ha poi colpito duramente e direttamente l'economia dei paesi dell'UE, e quelli della c.d. "eurozona" in particolare, a partire dal 2009, così come evidenziato, tra l'altro, nei vari rapporti del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze. Sottolinea, tuttavia, l'ambiguità dell'utilizzo del concetto di "crisi" nella specifica prospettiva giuspubblicistica F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della Parte Prima (quella "intoccabile") della Costituzione*, in Rivista AIC n. 3/2013, in part. p. 3.

<sup>32</sup> In merito alle peculiarità formali presentate dalla l. n. 243/12 v., almeno, N. LUPO, *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge "rinforzata"*, Relazione al 58° Convegno di Studi amministrativi "Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità", promosso dalla Corte di conti e tenutosi a Varenna a settembre 2012.

<sup>33</sup> Così R. DICKMANN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 13 marzo 2013, p. 2.

<sup>34</sup> Appare significativo che la stessa legge n. 243/12 affermi (o, meglio, ribadisca) all'art. 1, co. 2 che essa può essere abrogata, modificata o derogata solo in modo espresso da una legge approvata con la maggioranza qualificata di cui

preservarne il contenuto dall'ingerenza di altre norme e quasi un "ruolo" nel sistema delle fonti, ma anche a consentire in via ordinaria, sia pure atipica, quanto preavvertito come essenziale in via costituzionale, cioè a non far disperdere, con la normale discrezionalità del legislatore, istanze già individuate e ritenute irrinunciabili in sede costituzionale, così realizzandosi una delle caratteristiche tipiche delle leggi rinforzate, ovvero la loro più accentuata "debolezza" rispetto alle leggi cui la Costituzione, non imponendo nulla di specifico, finisce con il riconoscere una maggiore sfera di autodeterminazione. Nel contempo, una tale scelta da parte del legislatore costituzionale può essere vista anche come una garanzia per i destinatari (e quindi anche per gli enti territoriali) della disciplina che devono osservare, essendo essa posta, o, potremmo dire, riservata non solo ad una legge, ma ad una legge con le caratteristiche "speciali" predette.

Ciò dovrebbe anche includere, ovviamente, ma ne riparleremo tra poco, la impossibilità, per tale legge, di interporre, tra essa e l'autonomia regionale in particolare, una normativa dell'esecutivo per definizione ed inevitabilmente più specifica ed analitica, e perciò stesso erosiva, o più erosiva, degli spazi che pur devono residuare all'autonomia regionale. E ciò, è da aggiungere, in un contesto in cui la Corte, pur correttamente rilevando che la nuova, sopraggiunta competenza esclusiva statale (ad opera della novella costituzionale) in materia di equilibrio di bilancio tra entrate e spese e di sostenibilità del debito, riserva ad una particolare legge del Parlamento, non comprende anche il coordinamento e, sotto tale profilo, pur conservando il ruolo primario dello Stato, non annulla e non esclude del tutto una presenza autonomistica, anche se, in realtà, poi, sembra marginalizzarla ad un ruolo del tutto privo di significato effettivo.

A tale riguardo, pur non potendo approfondire in questa sede le molteplici e significative implicazioni che derivano dai summenzionati caratteri della legge n. 243/12 in ordine all'inquadramento formale di quest'ultima<sup>35</sup> ed alla astratta idoneità delle norme in essa contenute ad integrare, di volta in volta, il principio dell'"equilibrio di bilancio" quale parametro di costituzionalità<sup>36</sup>, appare opportuno sottolineare come la peculiarità della legge *de qua* sembra consentire, in astratto, alla disciplina del bilancio non solo di sottrarsi ad altre leggi ordinarie che, in qualche modo, potrebbero pretendere di sovrapporsi ad essa, ma anche di non soccombere rispetto ad altre istanze, distinte dalle esigenze economico-finanziarie in senso stretto, più o meno direttamente configgenti con essa.

Alla luce di tutto ciò, se si considera, in particolare, il potenziale impatto di siffatta disciplina sull'autonomia regionale, non si può non rilevare come la mancata previsione di un coinvolgimento delle Regioni nel procedimento di formazione della legge n. 243/12, costituisca, già di per sé, una vera e propria carenza, tutt'altro che trascurabile, della disciplina in esame, non solo sotto il profilo della armonizzazione degli obiettivi generali di bilancio e di finanza pubblica con le istanze delle autonomie territoriali, ma anche sotto quello della "responsabilizzazione attiva" di queste ultime già in questa fase, ovvero sul piano della attuazione del principio costituzionale del "pareggio di

---

all'art. 81, sesto comma, Cost. Questa disposizione, tuttavia, più che una sorta di ulteriore "clausola rafforzativa" contenuta nella stessa legge di cui fa parte, sembra esplicitare, più semplicemente, quanto già previsto dall'art. 81, co. 6 Cost..

<sup>35</sup> Sul punto v., in particolare, N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri*, 2011, pp. 89 ss., il quale inquadra tale fonte come (una sorta di) "legge organica" *ante litteram* elaborata sulla base del modello spagnolo. Propone un diverso inquadramento R. DICKMANN, in ID., *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, cit., in part. pp. 1 e 2, il quale sottolinea come, a differenza di altre leggi ordinarie, per così dire, con "ambizione" organica, la l. n. 243/12 trae la sua forza normativa esclusivamente dalla base costituzionale su cui poggia tale legge.

<sup>36</sup> Approfondisce, tra gli altri, i profili di giustiziabilità del c.d. "principio del pareggio di bilancio" G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012.

bilancio”, al fine di prevenire, nel limite del possibile, o, quantomeno, limitare i potenziali profili di “attrito” tra Stato e Regioni in fase di concreta applicazione della normativa in questione.

Ad ogni modo, al netto dei limiti intrinseci alla disciplina in esame, sembra emergere, in definitiva, un’esplicita volontà del legislatore costituzionale di legittimare una attuazione normativa che sia il più possibile precisa e completa, sulla base di quanto disposto non solo dall’art. 81, co. 6 Cost., ma anche dalle previsioni analitiche di cui all’art. 5 della l. cost n. 1/12 soprattutto in ordine alla gestione ed alla limitazione delle operazioni di indebitamento, finendo quasi con l’indicare, nella fattispecie, una necessaria (ma tutt’altro che “automatica” o scontata) prevalenza delle ragioni “unitarie” insite nella nuova disciplina di bilancio (e nei connessi “interessi multilivello”), rispetto a quelle dell’autonomia speciale, che, però, dalla legge di attuazione sembra essere stata interpretata con eccesso e dalla Corte essere stata sanzionata solo parzialmente.

### **3. La Corte tempera le esigenze unitarie limitando l’intervento normativo dell’esecutivo e riconoscendo, forse ambigualmente, talune istanze delle ricorrenti**

Il Giudice delle leggi, posto di fronte alla questione *de qua*, ha ritenuto di rigettare le censure, per molti versi centrali, relative alle disposizioni della l. n. 243/12 che, direttamente (art. 10, co. 3 e 4 ), o, indirettamente (art. 9, co. 2 e 3), disciplinano gli equilibri di bilancio sotto il profilo dell’indebitamento finanziario, rilevando solo un parziale profilo di illegittimità nella norma in cui si prevede che l’attuazione della disciplina del ricorso all’indebitamento (*ex art. 10*), effettuata “con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d’intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica”, avvenga per mezzo di “criteri e modalità” non specificati ulteriormente, piuttosto che con “criteri e modalità di attuazione *tecnica*” (corsivo aggiunto) così riservando, in sostanza, alla legge stessa le scelte connotate da discrezionalità e valenza politico-amministrativa e, comunque, non sottoponendo le Regioni al livello amministrativo statale e/o non sottraendo ad esse spazi politico-amministrativi.

Sotto questo particolare profilo, la problematica sollevata sembra riecheggiare quella concernente la funzione statale di indirizzo e coordinamento, nel cui contesto la Corte talora ammise l’indirizzo e coordinamento tecnico rispetto a quello politico-amministrativo in senso stretto e che, tuttavia, dovrebbe essere individuato e delineato attentamente per evitare indirette e surrettizie invasioni o limitazioni di competenze statali<sup>37</sup>.

L’indirizzo e coordinamento tecnico era, in genere, previsto dalla legge, mentre, nella nostra fattispecie è la Corte che ritiene mancante la parola “tecnica” la cui aggiunta, non sappiamo se risultante sulla base di rime obbligate, dovrebbe comunque neutralizzare le parole “criteri e modalità”, che, forse avrebbe fatto meglio a dichiarare illegittime “*tout court*” anche per evitare i rischi predetti.

L’esito cui è pervenuta la Consulta sulle censure appena richiamate non appare di facile valutazione. Da un lato, infatti, occorre avere nella dovuta considerazione il fatto che alla base della decisione in esame sembra esserci non tanto l’esigenza di un bilanciamento tra le ragioni dell’autonomia proprie del c.d. “regionalismo della specialità”<sup>38</sup>, da una parte, e le ragioni

<sup>37</sup> Sul punto v., per tutti, F. GABRIELE, *La funzione statale di indirizzo e coordinamento alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale e la sua incidenza sull’autonomia delle Regioni e delle Province autonome*, Cacucci, 1992, in part. pp. 74 ss..

<sup>38</sup> Per la distinzione tra “regionalismo della specialità” e “regionalismo dell’uniformità” v., in particolare, F. TRIMARCHI BANFI, *Il regionalismo e i modelli*, in *Le Regioni*, 1995, pp. 255 ss. che per primo ha utilizzato tali formule; e M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della “specialità” regionale alla luce del “regionalismo*

dell'unità/solidarietà, dall'altra, quanto, piuttosto, la necessità intrinseca di preservare "coerenza e completezza" della disciplina<sup>39</sup> attuativa stessa anche attraverso una sua declinazione "accentrata" così come previsto e legittimato dal legislatore costituzionale. Non va trascurato, tra l'altro, come la disciplina in questione intersechi direttamente il tema dei rapporti tra autonomie e diritti fondamentali rispetto al quale ci si limita a richiamare, in questa sede, la funzione di garanzia "unitaria" della effettività dei diritti civili e sociali affidata allo Stato, il quale è chiamato, innanzitutto, ad esercitare la potestà legislativa esclusiva di cui all'art. 117, co. 2, lett. m) Cost. relativa alla "*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*"<sup>40</sup>.

La Corte, tuttavia, avrebbe anche potuto non limitarsi a rigettare in maniera netta le censure proposte dalle ricorrenti in ordine alla delicata questione della gestione dell'indebitamento finanziario, non consentendo ad una legge già variamente "blindata", come abbiamo visto, di lasciare all'esecutivo la possibilità di integrare ulteriormente la disciplina in oggetto.

Diversamente dalle questioni relative all'art. 10, co. 3 e 4 e all'art. 9, co. 2 e 3, è stata ritenuta illegittima la norma contenuta nel terzo comma dell'art. 12<sup>41</sup>, nella parte in cui disponeva che il previsto concorso delle autonomie, volto a garantire la sostenibilità del debito pubblico, dovesse essere concordato col Governo in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica<sup>42</sup>.

A tale riguardo, la Corte ha rilevato una lesione del principio negoziale, posto alla base dei rapporti tra Stato ed autonomie, in forza del quale deve essere garantita una adeguata partecipazione di queste ultime a quei processi decisionali i cui effetti rischiano di avere un'incidenza particolarmente rilevante sull'autonomia finanziaria, secondo il principio, ormai consolidato, della leale collaborazione.

Più specificamente il Giudice costituzionale ha ritenuto non adeguata alle esigenze concertative l'individuazione, per l'appunto, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica quale sede di raccordo tra Stato ed autonomie per le decisioni inerenti le modalità di definizione e di riparto del contributo che le autonomie stesse sono tenute a dare per contenere e ripianare il debito pubblico. In tale sede, infatti, non è garantito il pieno coinvolgimento di Regioni e Province autonome, a differenza di ciò che avverrebbe nella tradizionale sede in cui vengono concertate le decisioni tra Stato ed autonomie, ovvero la Conferenza unificata.

La Corte, tuttavia, nell'argomentare l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, co. 3, della legge n. 243 del 2012, nella parte in cui prevede che il contributo cui si è fatto poc'anzi riferimento "è

---

*differenziato*" come principio di sistema, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 3 dicembre 2008, in part. p. 2, il quale pone in rilievo la stretta connessione tra gli elementi di specialità e di differenziazione regionale ed i principi fondamentali dell'ordinamento.

<sup>39</sup> Così la Corte al Punto 6 delle *Considerazioni in diritto*.

<sup>40</sup> Per un ulteriore approfondimento del tema sia consentito rimandare a L. GRIMALDI, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali tra autonomia, unità ed uguaglianza*, in Il Filangieri, 2004, pp. 105-169.

<sup>41</sup> L'articolo 12 ha ad oggetto, in particolare il "Concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico" e nella sua formulazione originaria prevede, nel primo capoverso, che "Il contributo di cui al comma 2 è ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, tenendo conto della quota di entrate proprie di ciascun ente influenzata dall'andamento del ciclo economico".

<sup>42</sup> Si tratta, come noto, dell'organismo concertativo istituito dalla legge 5 maggio 2009, n. 42 (recante "*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*"), la quale, all'art. 5, prevede che la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica sia presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composta sia da Ministri che da rappresentanti delle autonomie territoriali per consentire una adeguata concertazione delle decisioni di finanza pubblica.

ripartito (...) sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica”, anziché “d’intesa con la Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni”, se, da una parte, ha indubbiamente tutelato le prerogative delle ricorrenti, dall’altra ha voluto aggiungere taluni rilievi in ordine ai rischi (evidentemente paventabili) di stallo del circuito decisionale determinato dall’accoglimento del summenzionato profilo di incostituzionalità.

In particolare, in un *obiter dictum*, il Giudice costituzionale ha voluto puntualizzare come l’intesa in sede di Conferenza unificata non comprometta la funzionalità del sistema poiché “in caso di dissenso, fatta salva la necessaria adozione di «idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze», la determinazione finale può essere adottata dallo Stato” in ossequio, più in generale, ad una concezione della leale cooperazione rispettosa, ad un tempo, delle istanze autonomistiche, ma anche di quelle della scelta da adottare senza correre il rischio di incorrere in una esiziale paralisi decisionale.

Il significato di questo rilievo, sia pure formulato per inciso, se non lo si vuole considerare una mera ovvietà, dalla quale deriverebbe ciò che normalmente avviene ogni qual volta viene declinato in concreto il principio di leale collaborazione, ovvero il rispetto di garanzie procedurali che lascino, sostanzialmente, allo Stato non solo l’iniziativa, ma anche il potere decisionale finale, forse potrebbe indicare, rispetto ad altri ambiti in cui viene chiesto a Stato ed enti decentrati di collaborare, delle ulteriori criticità da ricondurre specificamente alle peculiarità proprie della disciplina di bilancio.

In altre parole il Giudice costituzionale, che in tema di governo degli equilibri e dei flussi finanziari, come, ad esempio, riguardo al coordinamento della finanza pubblica, ha già mostrato in diverse occasioni di voler ribadire come il “livello centrale” sia quello più idoneo, sotto molteplici profili<sup>43</sup>, a tutelarne gli interessi sottostanti, imponendosi anche alle autonomie speciali<sup>44</sup>, potrebbe aver intravisto degli ulteriori fattori di complicazione che potrebbero riguardare specificamente le procedure di bilancio, in ordine, ad esempio, a possibili nuove difficoltà (impreviste e/o imprevedibili) derivanti, da un lato, dall’esigenza di dover differenziare i contenuti degli accordi tra Stato, autonomie comuni ed autonomie speciali, salvaguardando quella che resta, comunque, la “pietra angolare dell’autonomia regionale”<sup>45</sup>, e, dall’altro, di dover coordinare siffatti accordi con gli impegni assunti in ambito sovranazionale.

Alla luce di tutto ciò la Corte, a meno di non voler intendere in senso fortemente restrittivo quelle “idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze”, diversamente dalla sua giurisprudenza consolidata in ambiti contigui a quello considerato<sup>46</sup>, sembra indicare il rischio di possibili malfunzionamenti e/o irrigidimenti dei rapporti tra Stato ed autonomie in fase di concreta applicazione della normativa esaminata.

<sup>43</sup> Si pensi, ad es., alla tutela dell’unità economica della Repubblica (v., da ultimo, le sentt. nn. 51, 79 e 104, del 2013), o all’esigenza di prevenire degli squilibri di bilancio (v. sent. n. 60 del 2013).

<sup>44</sup> A tale proposito, infatti, è significativo ricordare, ad esempio, come la Consulta abbia ritenuto applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome i principi di coordinamento della finanza pubblica (*ex plurimis*, ad es. sent. nn. 229 del 2011 e n. 120 del 2008).

<sup>45</sup> La definizione dell’autonomia finanziaria quale “pietra angolare” dello Stato regionale è, come noto, di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, 1976, IX ed., p.906.

<sup>46</sup> V. ad esempio, *ex multis*, la sent. n. 102/08.

#### 4. Brevi notazioni finali su di un dispositivo, per certi versi, "atipico"

Un'ultima annotazione riguarda il dispositivo della pronuncia in esame nella parte in cui viene dichiarata l'illegittimità (parziale) dell'art. 10, co. 5 e dell'art. 12, co. 3 della legge n. 243/12 (rispettivamente punti 1 e 2 del dispositivo stesso). E' possibile rilevare, infatti, come, da un lato, nel caso della declaratoria di illegittimità di quest'ultimo articolo, il Giudice costituzionale adotti, in questa parte del dispositivo, una sentenza sostitutiva utilizzando la formula per così dire "classica" di tali pronunce (ovvero dichiarando l'illegittimità costituzionale nella parte in cui prevede che "Il contributo di cui al comma 2 è ripartito... sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica", *anziché* "...d'intesa con la Conferenza unificata..."), dall'altro, invece, nel caso della dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 10, co. 5, adotta una formula che potrebbe far sorgere qualche dubbio in ordine alla natura di quest'altra parte del dispositivo. Se, infatti, si esamina la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 10, co. 5 "...nella parte in cui non prevede la parola «tecnica», dopo le parole «criteri e modalità di attuazione» e prima delle parole «del presente articolo», sembra che si possa convenire sulla "natura sostitutiva" anche di questa parte del dispositivo, ma solo alla luce dell'effetto finale che si determina sulla norma, ovvero non fermandosi alla mera formulazione letterale utilizzata dalla Corte e ritenendo, implicitamente, che sia illegittima la previsione secondo la quale il Presidente del Consiglio possa disciplinare con "criteri e modalità di attuazione" (non meglio qualificati) *anziché* con "criteri e modalità di attuazione tecnica" il "ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali" di cui all'art. 10 della legge n. 243/12. E ciò benché la formula usata, nella circostanza, con le parole "nella parte in cui non prevede..." sia tipica delle sentenze c.d. additive.

Al di là di questa precisazione, non sembra dubbio che, se davvero avesse voluto salvaguardare l'autonomia regionale, la Corte avrebbe potuto adottare la formula dell'accoglimento puro e semplice che, tra l'altro, avrebbe rispettato di più la stessa discrezionalità del legislatore, il quale potrebbe non avere voluto, magari, proprio la presenza dell'esecutivo ove defraudata a mera attività tecnica, né avrebbe esposto le Regioni ai rischi già evidenziati togliendo legittimità alla stessa presenza dell'esecutivo.

**La Corte accoglie solo parzialmente alcune istanze regionaliste, ma conferma, nella sostanza, la disciplina di attuazione del principio di equilibrio dei bilanci pubblici (note a margine della sentenza Corte cost. n. 88/2014)**

di Luca Grimaldi

**SOMMARIO :** 1. Alcune considerazioni introduttive – 2. La legge n. 243/12 sottoposta al vaglio della Corte sotto il profilo della tutela di talune prerogative delle Regioni a statuto speciale – 2.1. Disciplina di bilancio (e connessi “interessi multilivello”) vs. autonomia speciale: un bilanciamento ineguale? – 3. La Corte tempera le esigenze unitarie limitando l’intervento normativo dell’esecutivo e riconoscendo, forse ambiguamente, talune istanze delle ricorrenti – 4. Brevi notazioni finali su di un dispositivo, per certi versi, “atipico”

**Abstract:**

*L’analisi svolta in questo lavoro ha cercato di mettere a fuoco alcune possibili implicazioni della sentenza n. 88/14 con cui la Corte costituzionale si è pronunciata sulla disciplina attuativa del c.d. “principio del pareggio di bilancio” (legge n. 243/12), affrontando, in particolare, talune questioni sollevate dalla Regione Friuli Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento relativamente ai vincoli di indebitamento finanziario e di utilizzo dei saldi di gestione cui sono sottoposte le autonomie, nonché agli strumenti di concertazione previsti dalla normativa in questione.*

*A tale riguardo si è cercato di sottolineare, alla luce dell’esito cui è pervenuta la Corte (di accoglimento parziale di alcune delle censure avanzate), la possibile emersione di alcune criticità che potrebbero determinarsi, sotto il profilo dei normali rapporti tra Stato e Regioni, in fase di concreta applicazione della legge n. 243/12.*

**Parole chiave :** Corte costituzionale – Bilancio – Regioni a statuto speciale – Rapporti Stato-Regioni – Leale collaborazione

**Abstract:** *This work examines some possible implications of the the judgment n. 88/14 with that the Constitutional Court ruled on the enforcement provisions of the so-called “principle of a balanced budget” (law n. 243/12), examining, specifically, some issues proposed by the Region of Friuli Venezia Giulia and the Autonomous Province of Trento about the bonds of debt and use of balances which are subject to management autonomy, as well as collaboration tools between State and Regions under the law in question.*

*However we tried to highlight, considering the result reached by the Court (of partial acceptance of some of the questions raised), the possible arising of some critical issues that may occur in the application of Law n. 243/12, about the normal relationships between State and Regions.*

**Keywords :** Constitutional Court – Financial powers - Regions with special status - Relations between State and Regions - Principle of “sincere cooperation”.