CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **228/2017** (ECLI:IT:COST:2017:228)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **GROSSI** - Redattore: **CAROSI**
Udienza Pubblica del **26/09/2017**; Decisione del **26/09/2017**
Deposito del **25/10/2017**; Pubblicazione in G. U. **02/11/2017**
Norme impugnate: Artt. 7 e 32, c. 3°, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12/12/2016, n. 25.
Massime: **42083 42084 42085 42086 42087 42088 42089**
Atti decisi: **ric. 15/2017**

SENTENZA N. 228

ANNO 2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 7 e 32, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2016, n. 25 (Ordinamento contabile e finanziario dei comuni e delle comunità comprensoriali della Provincia di Bolzano), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 14-17 febbraio 2017, depositato in cancelleria il 15 febbraio 2017 ed iscritto al n. 15 del registro ricorsi 2017.

Visto l’atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nell’udienza pubblica del 26 settembre 2017 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l’avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Renate von Guggenberg per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 14-17 febbraio 2017 e depositato il 15 febbraio 2017 (reg. ric. n. 15 del 2017), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7 e 32, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2016, n. 25 (Ordinamento contabile e finanziario dei comuni e delle comunità comprensoriali della Provincia di Bolzano), in riferimento agli artt. 11; 81, quarto e sesto comma; 97, primo comma; 117, commi primo, secondo, lettera e), e terzo, della Costituzione e agli artt. 8, 9, 79, commi 3 e 4-octies, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Il ricorrente premette che il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), disciplina l’armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione).

Come affermato da questa Corte nella sentenza n. 184 del 2016, i principi contabili di cui al d.lgs. n. 118 del 2011 sarebbero al centro di un «intreccio polidirezionale delle competenze statali e regionali in una sequenza dinamica e mutevole della legislazione» che involge diversi parametri, oltre all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., quali il principio dell’equilibrio di bilancio di cui all’art. 81 Cost., anche nell’ottica del rispetto dei vincoli comunitari di cui agli artt. 11 e 117 Cost., i principi di buon andamento finanziario e della programmazione di cui all’art. 97 Cost. e quello del coordinamento della finanza pubblica di cui all’art. 117, terzo comma, Cost.

In particolare, l’utilizzo delle prerogative delle autonomie deve avvenire preservando la sostanza del processo di armonizzazione senza ridurne la portata attraverso l’introduzione di deroghe o integrazioni che finirebbero per riprodurre aspetti di disomogeneità nei conti degli enti territoriali (è ancora citata la sentenza n. 184 del 2016).

In questo contesto, anche la Provincia autonoma di Bolzano è tenuta a rispettare l’ambito di competenza esclusiva dello Stato e la normativa statale interposta.

La Provincia autonoma avrebbe, infatti, l’obbligo di recepire con propria legge, mediante rinvio formale recettizio, le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, previste dal d.lgs. n. 118 del 2011, nonché dagli eventuali atti successivi e presupposti (in particolare dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali»), in modo da consentire l’operatività e l’applicazione delle predette disposizioni nei termini previsti dal citato d.lgs. n. 118 del 2011 per le Regioni a statuto ordinario, posticipati di un anno, secondo quanto previsto, dall’art. 79, comma 4-octies, del d.P.R. n. 670 del 1972.

Detto obbligo consentirebbe, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, alla Provincia

autonoma di Bolzano di regolare gli aspetti contabili non disciplinati dalla richiamata disciplina statale, o da questa demandati all'ente e alle peculiarità statutarie.

Al contrario, la legge in esame, nel provvedere alla regolamentazione della disciplina contabile applicabile ai Comuni e alle comunità comprensoriali della Provincia, non solo contravverrebbe all'obbligo di rinvio recettizio, ponendosi in contrasto con il citato art. 79, comma 4-octies, del d.P.R. n. 670 del 1972, ma introdurrebbe, secondo il ricorrente, una peculiare disciplina che opera deroghe, omissioni ed integrazioni, suscettibili di determinare incertezza, in contrasto con il d.lgs. n. 118 del 2011 e con le successive modificazioni, con conseguente violazione dei predetti parametri costituzionali.

1.1.– Ciò premesso, il Presidente del Consiglio dei ministri censura, specificamente, l'art. 7 della legge prov. Bolzano n. 25 del 2016, per violazione degli artt. 11, 81, quarto e sesto comma, 97, primo comma, 117, commi primo, secondo, lettera e), e terzo, Cost. e dell'art. 79, comma 4-octies, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

La disposizione impugnata prevede che la mancata adozione dei provvedimenti di riequilibrio previsti dall'art. 193 del d.lgs. n. 267 del 2000, e successive modifiche, comporta il divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge, fatte salve le spese da sostenere a fronte di impegni già assunti nei precedenti esercizi. Stabilisce, inoltre, che le deliberazioni assunte in violazione di detta norma sono nulle. A sua volta, il citato art. 193 del d.lgs. n. 267 del 2000 dispone che la mancata adozione, da parte dell'ente, dei provvedimenti di riequilibrio previsti dal menzionato articolo è equiparata ad ogni effetto alla mancata approvazione del bilancio di previsione di cui all'art. 141, con applicazione della procedura prevista dal comma 2 del medesimo articolo, vale a dire della procedura per lo scioglimento del consiglio comunale e provinciale.

L'art. 7 della legge prov. Bolzano n. 25 del 2016 introdurrebbe, quindi, sanzioni in relazione ai provvedimenti di salvaguardia degli esercizi in modo difforme da quanto previsto dalla legislazione nazionale.

Oltre a non stabilire l'«equiparazione ad ogni effetto alla mancata approvazione del bilancio di previsione di cui all'art. 141», esso non prevederebbe la procedura di commissariamento di cui all'art. 141, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'adozione dei provvedimenti di riequilibrio del bilancio da parte dell'ente locale, ed in particolare il commissariamento, vale a dire l'affidamento ad un soggetto terzo della cura e rispetto degli obblighi di bilancio in sostituzione degli organi ordinari dell'ente locale − a cui in applicazione dell'art. 79, comma 4-octies, dello statuto speciale la Provincia autonoma avrebbe dovuto rinviare − sarebbe uno strumento di garanzia indispensabile per assicurare il rispetto della disciplina statale interposta di cui al d.lgs. n. 118 del 2011 e, in definitiva, per assicurare l'armonizzazione dei criteri di gestione dei bilanci pubblici (art. 117, secondo comma, Cost.); l'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost., anche in una dimensione del rispetto dei vincoli europei (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.); il buon andamento finanziario e della programmazione di cui all'art. 97 Cost.; e la corretta applicazione del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

1.2.− Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, inoltre, l'art. 32, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 25 del 2016, il quale dispone che «Le competenze attribuite dal titolo VIII del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modifiche, alla Corte dei conti e ricadenti nelle funzioni di cui all'art. 79 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, e successive modifiche, sono svolte dalla Provincia autonoma di Bolzano».

La disposizione in esame, dunque, attribuirebbe alla Provincia autonoma competenze in materia di controllo dei bilanci pubblici degli enti locali in dissesto attribuite alla Corte dei

conti dal d.lgs. n. 267 del 2000 (in particolare, quelle previste dagli artt. 243-bis e 243-quater). Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tale sostituzione, diversamente dal controllo affidato al magistrato contabile in ragione della natura di organo giurisdizionale di quest'ultimo e della sua posizione di indipendenza, non assicurerebbe il rispetto dell'armonizzazione dei criteri di gestione dei bilanci pubblici previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ai quali, in applicazione dell'art. 79, comma 4-octies, dello statuto di autonomia, la Provincia avrebbe dovuto rinviare; dei limiti e degli equilibri complessivi di finanza pubblica, presidiati dall'art. 81, quarto e sesto comma, Cost.; del buon andamento e della programmazione nella spesa pubblica di cui all'art. 97 Cost.; del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Così come non assicurerebbe il rispetto dei vincoli di bilancio assunti nei confronti dell'Unione europea, che la Corte dei conti sarebbe chiamata a far correttamente osservare nell'interesse dello Stato-Comunità.

In proposito, rileva il ricorrente che questa Corte, con sentenza n. 40 del 2014, avrebbe già dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma analoga a quella impugnata, vale a dire l'art. 12, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 dicembre 2012, n. 221, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e per il triennio 2013-2015 (Legge finanziaria 2013)», che sostituiva il controllo della Corte dei conti con quello della Provincia sul bilancio degli enti locali previsto dall'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, per contrasto con gli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. e con gli artt. 8, 9 e 79 dello statuto di autonomia, «in quanto sottrae – per acquisirlo alla sfera funzionale della provincia, in assenza di previsione statutaria – alla Corte dei conti, organo a ciò deputato dal legislatore statale, il sindacato sulla legittimità e regolarità dei bilanci degli enti locali della Provincia autonoma, finalizzato a verificare il rispetto – in detto ambito provinciale – dei limiti e degli equilibri complessivi di finanza pubblica, alla cui attuazione detti enti concorrono». In tale occasione, ha evidenziato che nello statuto regionale non vi è una norma che attribuisce detta competenza alla Provincia (artt. 8 e 9, e 79 dello statuto speciale). Anche nella sentenza n. 60 del 2013, sempre riguardante i rapporti tra la Provincia autonoma di Bolzano ed il giudice contabile, sarebbe stato rimarcato il ruolo della Corte dei conti ed evidenziata la funzione di presidio per assicurare il rispetto da parte dello Stato italiano dei vincoli di bilancio assunti in sede europea.

In conclusione, il ricorrente ritiene che, con la disposizione impugnata, la Provincia autonoma, sottraendo le competenze assegnate dal d.lgs. n. 267 del 2000 alla Corte dei conti e modificando una funzione di controllo assegnata dalla legge statale alla magistratura contabile, sia incorsa nella violazione dei parametri predetti, dal momento che il controllo affidato ad altro organo amministrativo non potrebbe assicurare con la medesima efficacia «la conformità ai canoni nazionali, la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza con riguardo agli interessi generali della finanza pubblica coinvolti» (è citata la sentenza n. 40 del 2014).

2.– Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano, con atto depositato il 23 marzo 2017, chiedendo che il ricorso sia dichiarato manifestamente inammissibile o, comunque, manifestamente infondato.

La Provincia resistente, dopo aver rammentato che la legge della Provincia autonoma 22 dicembre 2015, n. 17 (Ordinamento finanziario e contabile dei comuni e delle comunità comprensoriali), abrogata da quella oggetto dell'odierna impugnazione, è stata già scrutinata da questa Corte, sostiene che il ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri si fonderebbe sull'asserita violazione del d.lgs. n. 118 del 2011, in base al quale, secondo il ricorrente, la Provincia autonoma di Bolzano avrebbe l'obbligo di recepire con propria legge, mediante rinvio formale recettizio, le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi secondo quanto previsto dall'art. 79, comma 4-octies, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

Tale conclusione sarebbe errata in riferimento all'ordinamento finanziario e contabile dei

comuni e delle comunità comprensoriali.

In forza del Titolo VI dello statuto speciale, la Provincia autonoma di Bolzano godrebbe di una particolare autonomia in materia finanziaria, rafforzata dalla previsione di un meccanismo peculiare per la modifica delle disposizioni recate dal medesimo Titolo VI, che ammette l'intervento del legislatore statale con legge ordinaria solo in presenza di una preventiva intesa con la Regione e le Province autonome, in applicazione dell'art. 104 dello stesso statuto. Con il cosiddetto "Accordo di Milano" del 30 novembre 2009, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno concordato con il Governo la modificazione del Titolo VI dello statuto di autonomia, secondo la menzionata procedura rinforzata. La predetta intesa avrebbe introdotto, ai sensi dell'art. 2, commi da 106 a 126, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2009)», un nuovo sistema di relazioni finanziarie con lo Stato, anche in attuazione del processo di riforma in senso federalista contenuto nella legge n. 42 del 2009.

Successivamente sarebbe intervenuto l'accordo del 15 ottobre 2014, c.d. "patto di garanzia", tra lo Stato, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano, il quale avrebbe portato all'ulteriore modificazione del Titolo VI dello statuto di autonomia, stipulato secondo la procedura rinforzata prevista dal menzionato art. 104. Tale ultima intesa, recepita con legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», avrebbe ulteriormente rinnovato, ai sensi dell'art. l, commi da 407 a 413, della medesima legge, il sistema di relazioni finanziarie con lo Stato.

Sarebbe espressamente previsto che nei confronti della Regione e delle Province e degli enti appartenenti al sistema territoriale regionale integrato non sarebbero applicabili disposizioni statali che prevedono obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque denominati, ivi inclusi quelli afferenti al patto di stabilità interno, diversi da quelli previsti dal Titolo VI dello statuto speciale di autonomia; che sarebbero la Regione e le Province autonome a provvedere, per sé e per gli enti del sistema territoriale regionale integrato di rispettiva competenza, alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni statali, adeguando, ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), la propria legislazione ai principi dello statuto di autonomia, nelle materie individuate dal medesimo statuto; che, conseguentemente, dovrebbero essere adottate autonome misure di razionalizzazione e contenimento della spesa, anche orientate alla riduzione del debito pubblico, idonee ad assicurare il rispetto delle dinamiche della spesa aggregata delle amministrazioni pubbliche del territorio nazionale, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, e, per converso, non dovrebbero essere applicate le misure adottate per le Regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale.

In particolare, l'art. 79 dello statuto di autonomia, nel definire i termini e le modalità del concorso – da parte del sistema territoriale regionale integrato, costituito dalla Regione, dalle Province autonome e dagli enti locali, dai propri enti e organismi strumentali pubblici e privati e da quelli degli enti locali, dalle aziende sanitarie, dalle università, incluse quelle non statali di cui all'art. 17, comma 120, della legge 15 maggio 1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo), dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e dagli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria − al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e dei doveri dagli stessi derivanti, nonché all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, stabilirebbe che detto concorso avvenga nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci ai sensi della legge 24 dicembre 2012, n. 243

(Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione), con la precisazione che tali misure possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'art. l04 dello stesso statuto e che fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica (comma 2). Fermo restando il coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato ai sensi dell'art. 117 Cost., il comma 3 della medesima disposizione stabilirebbe che sono le Province a provvedere al coordinamento della finanza pubblica provinciale, nei confronti degli enti del loro territorio facenti parte del sistema territoriale regionale integrato; che, al fine di conseguire gli obiettivi in termini di saldo netto da finanziare previsti in capo alla Regione e alle Province ai sensi dello stesso articolo, spetterebbe alle Province definire i concorsi e gli obblighi nei confronti degli enti del sistema territoriale integrato di rispettiva competenza; che sarebbero le Province a vigilare sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti del sistema territoriale integrato di rispettiva competenza e che, ai soli fini del monitoraggio dei saldi di finanza pubblica, comunicherebbero al Ministero dell'economia e delle finanze gli obiettivi fissati e i risultati conseguiti.

L'art. 80, comma 1, del medesimo statuto, da ultimo sostituito dall'art.1, comma 518, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», attribuirebbe, poi, al comma 4, alle Province autonome la potestà legislativa primaria, anziché concorrente, in materia di finanza locale, potestà da esercitarsi nel rispetto dell'art. 4 dello stesso statuto e dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

L'art. 81, comma 2, dello statuto prevederebbe inoltre che, allo scopo di adeguare le finanze dei Comuni al raggiungimento delle finalità ed all'esercizio delle funzioni stabilite dalle leggi, le Province autonome corrispondono ai Comuni stessi idonei mezzi finanziari da concordare tra il Presidente della relativa Provincia ed una rappresentanza unitaria dei rispettivi comuni.

Infine, l'art. 83 dello statuto di autonomia prevederebbe che la Regione, le Province ed i Comuni hanno un proprio bilancio per l'esercizio finanziario e che la Regione e le Province adeguano la propria normativa alla legislazione dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici. Nella normativa di attuazione statutaria alle Province autonome sarebbe attribuita la potestà di emanare norme in materia di bilanci, di rendiconti, di amministrazione del patrimonio e di contratti delle medesime e degli enti da esse dipendenti (art. 16 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»); dette norme di attuazione conterrebbero inoltre specifiche disposizioni per quanto attiene all'attribuzione e all'esercizio delle funzioni in materia di finanza locale da parte delle Province autonome (artt. 17, 18, e 19).

Nel contesto normativo così descritto, si collocherebbe il regime dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali, dominato dal principio dell'accordo e dal principio di consensualità (sono citate le sentenze n. 82 del 2007, n. 353 del 2004, n. 98 del 2000 e n. 39 del 1984), definito, per quanto riguarda la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano, dagli artt. 103, 104 e 107 dello statuto di autonomia. In particolare, con riferimento al d.lgs. n. 118 del 2011, questa Corte, nella sentenza n. 178 del 2012, avrebbe precisato che tutte le censure proposte dalla ricorrente Regione autonoma muovevano dall'erronea premessa interpretativa che la norma impugnata (art. 37, comma l, primo periodo, del d.lgs. n. 118 del 2011) imponesse agli enti ad autonomia differenziata di adottare, sia pure mediante le procedure di attuazione statutaria, il contenuto dell'intero decreto legislativo delegato. L'erroneità di tale premessa discenderebbe dal fatto che la previsione di una procedura "pattizia" al fine di applicare agli enti ad autonomia speciale una normativa in materia di sistemi contabili e di bilancio implicherebbe necessariamente una determinazione paritetica del contenuto di detta normativa ed escluderebbe, perciò, l'automatica recezione della disciplina prevista dal decreto legislativo delegato per le regioni a

statuto ordinario.

Dopo aver rammentato le sentenze n. 75 e n. 184 del 2016, la resistente sostiene che una diversa interpretazione, nel senso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri, comporterebbe una lesione della gerarchia delle fonti, essendo la Provincia autonoma di Bolzano unicamente vincolata al recepimento dei principi enucleabili dalla legge delega del d.lgs. n. 118 del 2011.

Peraltro, ove ciò non fosse già sufficiente, la Provincia autonoma evidenzia che il medesimo d.lgs. n. 118 del 2011, con l'art. 74, comma 1, numero 4), lettera a), ha modificato l'art. 50 del d.lgs. n. 267 del 2000, prevedendo che l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali è riservato alla legge dello Stato e stabilito non solo dalle disposizioni di principio del d.lgs. n. 267 del 2000, ma anche del d.lgs. n. 118 del 2011. Il legislatore delegato avrebbe dunque precisato che l'ordinamento finanziario dei Comuni e delle comunità comprensoriali è retto unicamente dalle disposizioni di principio enucleabili dal d.lgs. n. 118 del 2011 e non da ogni norma di dettaglio dello stesso. Le disposizioni del predetto d.lgs. n. 267 del 2000 non si applicherebbero comunque alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione (art. l, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000). La Provincia autonoma di Bolzano rammenta, infine, che in passato la competenza legislativa per la contabilità dei Comuni era in capo alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol (art. 4, numero 3, dello statuto di autonomia).

Sulla base di quanto previsto dall'art. 52-bis del d.P.G.R. 28 maggio 1999, n. 4/L (Approvazione del Testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento contabile e finanziario nei comuni della Regione Trentino-Alto Adige), la Provincia autonoma di Bolzano, nel rispetto delle prescrizioni di cui all'art. 79 dello statuto di autonomia, avrebbe provveduto a riassumere le disposizioni della previgente legge regionale 23 ottobre 1998, n. 10 (Modifiche alla legge regionale 4 gennaio 1993, n. 1 "Nuovo ordinamento dei comuni della Regione Trentino-Alto Adige"), del testo unico di cui al d.P.G.R. n. 4/L del 1999 e del relativo regolamento di attuazione (d.P.R.G. 27 ottobre 1999, n. 8/L, recante «Approvazione del regolamento di attuazione dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali»), modificando e aggiornando la disciplina regionale, ora provinciale, alle disposizioni del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dal d.lgs. n. 118 del 2011.

Inoltre, la legge prov. Bolzano n. 25 del 2016 avrebbe cercato di ovviare alle censure mosse avverso la precedente legge prov. Bolzano n. 17 del 2015, oggetto di un precedente giudizio.

Attualmente, comunque, le norme statutarie attribuiscono alla Provincia autonoma di Bolzano la potestà legislativa esclusiva, e la corrispondente potestà amministrativa, in materia di finanza locale, nonché il coordinamento della finanza pubblica provinciale che comprende la finanza locale (artt. 16, 79, 80 e 81, in particolare, commi 3 e 4, dello statuto di autonomia, e artt. 17 e 18 del d.lgs. n. 268 del 1992).

2.1.− In relazione alla dedotta illegittimità dell'art. 7 della legge prov. n. 25 del 2016, eccepisce, in via preliminare, l'acquiescenza, in quanto la medesima disposizione sarebbe già contenuta nel previgente art. 36, comma 4, della legge prov. n. 17 del 2015, non impugnato, a sua volta riproduttivo dell'art. 20, comma 4, del d.P.G.R, n. 4/L del 1999.

Peraltro, nella Provincia autonoma di Bolzano non vi sarebbero casi di deficit strutturale dei Comuni o di dissesto, il che comporterebbe l'irrilevanza della portata della sanzione.

Infine, la Provincia autonoma resistente evidenzia che i casi di scioglimento del consiglio comunale – tra i quali vi è anche la mancata approvazione nei termini del bilancio − sarebbero

contenuti nell'art. 83 del d.P.Reg. 1° febbraio 2005, n. 3/L (Approvazione del testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento dei comuni della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), che non è stato modificato dalla normativa sulla armonizzazione. Sarebbero difatti la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol o la Provincia autonoma competenti a stabilire la sanzione adeguata agli enti del proprio territorio e la disciplina del commissariamento e dello scioglimento del consiglio comunale.

2.2.– Quanto all'impugnato art. 32, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 25 del 2016, la difesa provinciale ritiene che ne debba essere fornita un'interpretazione costituzionalmente orientata, in quanto esso non intende ledere le competenze spettanti alla Corte dei conti, ma solo far salve le funzioni provinciali ricadenti nell'art. 79 del d.P.R. n. 670 del 1972: in sede di concreta applicazione, dunque, dovrebbe verificarsi la competenza della magistratura contabile o della Provincia in base al menzionato art. 79.

Ha quindi concluso per la declaratoria di manifesta inammissibilità o per il rigetto del ricorso.

3.– Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione al primo motivo di ricorso, ha dedotto, in via preliminare, la non fondatezza dell'eccezione di avvenuta acquiescenza sollevata dalla resistente per non avere lo Stato impugnato analoga disposizione contenuta nella precedente legge prov. n. 17 del 2015 (art. 36, comma 4). Tale legge è stata difatti abrogata e sostituita da quella oggetto dell'odierna impugnazione «del tutto autonoma e svincolata dalla precedente».

Parimenti priva di pregio sarebbe l'affermazione per la quale non vi sarebbero casi di deficitarietà strutturale o di dissesto di Comuni, trattandosi di argomenti di fatto ininfluenti sulla legittimità della disposizione.

Quanto al merito, il Presidente del Consiglio dei ministri, distingue, in replica alle difese avversarie, tra la competenza regionale a sciogliere i consigli comunali e quella statale concernente il commissariamento dell'ente per ragioni finanziarie, misura, quest'ultima, temporanea e interinale per assicurare l'uniformità della disciplina di bilancio ed il buon andamento finanziario fino all'eventuale scioglimento.

Peraltro, non parrebbe sussistere l'antinomia tra legislazione regionale e statale, dal momento che solo quest'ultima (art. 141, comma 2, d.lgs. n. 267 del 2000) prevede la nomina di un commissario prima dello scioglimento del consiglio.

Inoltre, l'art. 83 del d.P.Reg. n. 3L/2005 non contemplerebbe l'ipotesi della mancata adozione dei provvedimenti di riequilibrio che, invece, l'art. 193 del d.lgs. n. 267 del 2000 parifica alla mancata adozione del bilancio, con conseguente applicazione della procedura di cui all'art. 141, comma 2, d.lgs. n. 267 del 2000.

Con riguardo al secondo motivo di ricorso, il ricorrente richiama la sentenza n. 80 del 2017 nella parte in cui individua i compiti e le prerogative della Corte dei conti anche nelle Province autonome.

Ha insistito, quindi, per l'accoglimento del ricorso.

4.− Anche la Provincia autonoma di Bolzano ha depositato, in prossimità dell'udienza pubblica, una memoria illustrativa.

Dopo aver insistito nelle conclusioni di inammissibilità e di infondatezza del ricorso introduttivo, quanto alla dedotta illegittimità dell'art. 7 della legge prov. n. 25 del 2016, evidenzia che l'art. 2 [recte: 1], comma 2, della medesima legge provinciale dispone l'applicabilità degli articoli della parte seconda del d.lgs. n. 267 del 2000 «come ed in quanto

modificati dal d.lgs. n. 118 del 2011», ad eccezione degli artt. 149, 155, 156, 158, 192, 197, 198, 198-bis, 201, 203, comma l, 204, 205, 206, 207, 214, 222, commi l e 2, e 223, la cui esclusione sarebbe giustificata dal necessario adattamento delle disposizioni legislative dello Stato alle caratteristiche peculiari degli enti locali altoatesini.

La mancata esclusione degli artt. 141 e 193 del d.lgs. n. 267 del 2000 comporterebbe la loro diretta applicazione nei confronti dei Comuni e delle comunità comprensoriali siti nel territorio della Provincia di Bolzano, compatibilmente con le disposizioni dello statuto di autonomia e delle relative norme di attuazione.

L'art. 54, numero 5, dello statuto di autonomia, riserverebbe, difatti, alla Giunta provinciale la vigilanza e la tutela sulle amministrazioni comunali, sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, sui consorzi e sugli altri enti o istituti locali, compresa la facoltà di sospensione e scioglimento dei loro organi in base alla legge. Nei suddetti casi spetterebbe alla Giunta provinciale il potere di nomina dei commissari, mentre restano riservati allo Stato i provvedimenti straordinari di nomina allorché siano dovuti a motivi di ordine pubblico e quando si riferiscano a comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti.

Il regime sanzionatorio previsto dall'art. 7 della legge provinciale impugnata sarebbe dunque aggiuntivo e non alternativo a quello previsto dalle corrispondenti norme statali, le quali, nei termini appena precisati, sarebbero direttamente applicabili agli enti locali altoatesini.

In altri termini, nel caso di mancata adozione dei provvedimenti di salvaguardia degli equilibri di bilancio gli enti locali siti nel territorio della Provincia autonoma sarebbero soggetti ad un duplice regime sanzionatorio: quello previsto dall'art. 193, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000 e quello introdotto dall'art. 7 della legge provinciale impugnata, il quale interverrebbe nelle more dell'attivazione della procedura prevista dall'art. 141 del d.lgs. n. 267 del 2000.

In ordine alla compatibilità di detto ulteriore regime sanzionatorio con la legislazione statale, la Provincia autonoma rammenta che analoga disciplina è prevista dall'art. 6 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 65 (Disposizioni in materia di finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 1989, n. 155, giustificata dalla differente ratio di riduzione e contenimento della spesa del settore della finanza pubblica allargata.

Quanto, poi, all'art. 32, comma 3, della legge provinciale in esame, la Provincia autonoma sostiene che dovrebbe essere interpretato in senso costituzionalmente orientato, dal momento che assumerebbe un carattere meramente ricognitivo degli artt. 54, numero 5, e 79, comma 3, dello statuto di autonomia e della norma di attuazione di cui all'art. 6, comma 3-bis, del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto), in base al quale spetta alla Giunta provinciale «la vigilanza sulle amministrazioni comunali».

La funzione di vigilanza sulle amministrazioni comunali di spettanza della Giunta provinciale nel disegno del legislatore provinciale assumerebbe, secondo la resistente, carattere aggiuntivo, e non alternativo, alle analoghe funzioni attribuite alla Corte dei conti da disposizioni legislative dello Stato.

Secondo la giurisprudenza costituzionale (è citata la sentenza n. 60 del 2013 richiamata dalla sentenza n. 80 del 2017), l'art. 32 in esame riconoscerebbe alla «Provincia autonoma diverse forme di controllo interno sulla gestione delle risorse finanziarie, ancorché declinate in forma differenziata rispetto ad altri enti territoriali secondo quanto previsto dalle peculiari condizioni dello statuto di autonomia».

La disposizione censurata, dunque, fermo restando il controllo della Corte dei conti, quale «garante imparziale dell'equilibrio economicofinanziario del settore pubblico», costituirebbe diretta attuazione dell'art. 79, comma 3, ultimo periodo, dello statuto di autonomia, il quale statuisce che le Province autonome vigilano sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti locali appartenenti al sistema territoriale integrato di rispettiva competenza e, ai fini del monitoraggio dei saldi di finanza pubblica, comunicano al Ministero dell'economia e delle finanze gli obiettivi fissati e i risultati. Funzione di vigilanza che verrebbe compromessa se alla Provincia non rimanesse alcuna attribuzione in ordine al controllo sugli stati patologici di maggiore rilievo della gestione finanziaria degli enti locali, costituiti proprio dalle ipotesi di deficit strutturale e di dissesto disciplinate dal Titolo VIII del d.lgs. 267 del 2000.

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7 e 32, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2016, n. 25 (Ordinamento contabile e finanziario dei comuni e delle comunità comprensoriali della Provincia di Bolzano), in riferimento agli artt. 11; 81, quarto e sesto comma; 97, primo comma; 117, commi primo, secondo, lettera e), e terzo, della Costituzione e agli artt. 8, 9, 79, commi 3 e 4-octies, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

1.1.– L'Avvocatura generale dello Stato censura specificamente l'art. 7 della legge prov. Bolzano n. 25 del 2016 per violazione degli artt. 11, 81, quarto e sesto comma, 97, primo comma, 117, commi primo, secondo, lettera e), e terzo, Cost., e dell'art. 79, comma 4-octies, del d.P.R. n. 670 del 1972.

La menzionata disposizione prevede: «La mancata adozione dei provvedimenti di riequilibrio previsti dall'articolo 193 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modifiche, comporta il divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge. Sono fatte salve le spese da sostenere a fronte di impegni già assunti nei precedenti esercizi. Le deliberazioni assunte in violazione della presente norma sono nulle». A sua volta, il citato art. 193 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) – cosiddetto testo unico enti locali (TUEL) – dispone che la mancata adozione, da parte dell'ente, dei provvedimenti di riequilibrio previsti da detto articolo è equiparata, ad ogni effetto, alla mancata approvazione del bilancio di previsione di cui all'art. 141 del medesimo d.lgs. n. 267 del 2000, con applicazione della procedura prevista dal comma 2 dello stesso articolo, per lo scioglimento del consiglio comunale e provinciale.

Secondo il ricorrente, l'art. 7 della legge prov. Bolzano n. 25 del 2016 introdurrebbe sanzioni in relazione ai provvedimenti di salvaguardia degli esercizi in modo difforme da quanto previsto dalla legislazione nazionale e non disporrebbe l'equiparazione ad ogni effetto dei meccanismi sanzionatori alla mancata approvazione del bilancio di previsione, ignorando in particolare la procedura di commissariamento di cui all'art. 141, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000.

L'adozione dei provvedimenti di riequilibrio del bilancio da parte dell'ente locale, e in particolare il suo commissariamento, vale a dire l'affidamento ad un soggetto terzo della cura e rispetto degli obblighi di bilancio in sostituzione degli organi ordinari dell'ente locale − a cui,

in applicazione dell'art. 79, comma 4-octies, dello statuto speciale, la Provincia autonoma avrebbe dovuto rinviare − sarebbe uno strumento di garanzia indispensabile per assicurare il rispetto della disciplina statale interposta di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), e, in definitiva, per assicurare l'armonizzazione dei criteri di gestione dei bilanci pubblici (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.); l'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost., nel rispetto dei vincoli europei (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.); il buon andamento finanziario e della programmazione di cui all'art. 97 Cost. e la corretta applicazione del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

1.2.– La resistente, dopo aver rammentato che la legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 dicembre 2015, n. 17 (Ordinamento finanziario e contabile dei comuni e delle comunità comprensoriali), abrogata dalla legge prov. Bolzano n. 25 del 2016 oggi impugnata, è già stata scrutinata da questa Corte, evidenzia che il ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri si fonderebbe sull'asserita violazione del d.lgs. n. 118 del 2011.

Tale assunto sarebbe errato in riferimento all'ordinamento finanziario e contabile dei Comuni e delle comunità comprensoriali. In forza del Titolo VI dello statuto di autonomia, la Provincia autonoma di Bolzano godrebbe, difatti, di una particolare autonomia in materia finanziaria, rafforzata dalla previsione di un meccanismo peculiare per la modifica delle disposizioni recate dal medesimo Titolo VI, che ammetterebbe l'intervento del legislatore statale con legge ordinaria solo in presenza di una preventiva intesa con la Regione e le Province autonome, in applicazione dell'art. 104 dello stesso statuto. Con il cosiddetto "Accordo di Milano" del 30 novembre 2009, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano avrebbero concordato con il Governo la modificazione del Titolo VI dello statuto di autonomia, secondo la menzionata procedura rinforzata. Il predetto accordo avrebbe, quindi, portato, ai sensi dell'art. 2, commi da 106 a 126, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», ad un nuovo sistema di relazioni finanziarie con lo Stato, anche in attuazione del processo di riforma in senso federalista contenuto nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

Successivamente, l'accordo del 15 ottobre 2014 – cosiddetto "Patto di garanzia", tra lo Stato, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano – stipulato secondo la procedura rinforzata prevista dal menzionato art. 104 dello statuto, avrebbe ulteriormente modificato il Titolo VI dello statuto stesso. Tale accordo, recepito con legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», avrebbe, quindi, ulteriormente innovato, ai sensi dell'art. l, commi da 407 a 413, della medesima legge, il sistema di relazioni finanziarie con lo Stato di cui allo statuto speciale.

Sarebbe espressamente previsto che nei confronti della Regione, delle Province autonome e degli enti appartenenti al sistema territoriale regionale integrato non si applichino disposizioni statali che prevedono obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque denominati, ivi inclusi quelli afferenti al patto di stabilità interno, diversi da quelli previsti dal Titolo VI dello statuto speciale di autonomia; che siano la Regione e le Province autonome a provvedere, per sé e per gli enti del sistema territoriale regionale integrato di rispettiva competenza, alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni statali, adeguando, ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), la propria legislazione ai principi che costituiscono limiti ai sensi degli artt. 4 e 5 dello statuto di autonomia, nelle materie da quest'ultimo individuate.

Spetterebbe quindi alle Province autonome definire i concorsi e gli obblighi nei confronti degli enti del sistema territoriale integrato di rispettiva competenza e vigilare sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti stessi.

Infine, l'art. 80 dello statuto della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, da ultimo sostituito dall'art. 1, comma 518, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)», attribuirebbe alle Province autonome la potestà legislativa primaria in materia di finanza locale, potestà da esercitarsi nel rispetto dell'art. 4 dello statuto medesimo e dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

1.3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri censura altresì l'art. 32, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 25 del 2016, il quale dispone che «Le competenze attribuite dal titolo VIII del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modifiche, alla Corte dei conti e ricadenti nelle funzioni di cui all'art. 79 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, e successive modifiche, sono svolte dalla Provincia autonoma di Bolzano».

La disposizione demanderebbe alla Provincia autonoma competenze in materia di controllo dei bilanci pubblici degli enti locali in dissesto spettanti alla Corte dei conti ai sensi del TUEL. Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tale sostituzione non garantirebbe la neutralità e l'indipendenza del controllo affidato alla magistratura contabile finalizzate ad assicurare l'osservanza dei vincoli di bilancio nazionali ed europei, che la Corte dei conti sarebbe chiamata a far correttamente rispettare nell'interesse dello Stato-comunità.

Il ricorrente ritiene che, con la disposizione impugnata, la Provincia autonoma, sottraendo le competenze assegnate dal TUEL alla Corte dei conti e modificando una funzione di controllo assegnata dalla legge statale alla magistratura contabile, sia incorsa nella violazione dei parametri evocati, dal momento che il controllo affidato all'ente provinciale non corrisponderebbe ai canoni costituzionali sottesi alle disposizioni del TUEL.

1.4.– La resistente ritiene che possa essere fornita un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'impugnato art. 32, comma 3, in quanto esso non intenderebbe ledere le competenze spettanti alla Corte dei conti, ma solo far salve le funzioni provinciali ricadenti nella previsione dell'art. 79 del d.P.R. n. 670 del 1972: in sede di concreta applicazione dei controlli, dunque, dovrebbe essere verificata la competenza della magistratura contabile o della Provincia autonoma in base al menzionato art. 79.

La funzione di vigilanza sulle amministrazioni comunali di spettanza della Giunta provinciale nel disegno del legislatore provinciale assumerebbe, secondo la resistente, carattere aggiuntivo, e non alternativo, alle analoghe funzioni attribuite alla Corte dei conti da disposizioni legislative dello Stato.

La norma censurata, dunque, fermo restando il controllo della Corte dei conti, quale «garante imparziale dell'equilibrio economicofinanziario del settore pubblico», costituirebbe diretta attuazione dell'art. 79, comma 3, ultimo periodo, dello statuto di autonomia, il quale statuisce che le Province autonome vigilano sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti locali appartenenti al sistema territoriale integrato di rispettiva competenza e, ai fini del monitoraggio dei saldi di finanza pubblica, comunicano al Ministero dell'economia e delle finanze gli obiettivi fissati e i risultati. Funzione di vigilanza che verrebbe compromessa se alla Provincia autonoma non residuasse alcuna attribuzione in ordine al controllo sugli stati patologici di maggiore rilievo della gestione finanziaria degli enti locali, costituiti proprio dalle ipotesi di deficit strutturale e di dissesto disciplinate dal Titolo VIII del d.lgs. 267 del 2000.

2.– Ancorché non eccepita dalla resistente, occorre esaminare la mancata corrispondenza

tra i parametri costituzionali evocati nel ricorso e quelli contenuti nella delibera del Consiglio dei ministri.

Nell'atto introduttivo l'Avvocatura generale dello Stato menziona gli artt. 11; 81, quarto e sesto comma; 97, primo comma; 117, primo comma, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost., e gli artt. 8, 9, 79, comma 3, del d.P.R. n. 670 del 1972, mentre la deliberazione del Consiglio dei ministri richiama espressamente solo l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., afferente alla armonizzazione dei bilanci pubblici.

Questa Corte è ferma nel ritenere «che l'omissione di qualsiasi accenno ad un parametro costituzionale nella delibera di autorizzazione all'impugnazione dell'organo politico, comporta l'esclusione della volontà del ricorrente di promuovere la questione al riguardo, con conseguente inammissibilità della questione che, sul medesimo parametro, sia stata proposta dalla difesa nel ricorso» (sentenza n. 239 del 2016; in senso conforme, ex multis, sentenze n. 154 del 2017, n. 126 del 2017 e n. 265 del 2016).

Tuttavia è stata più volte riconosciuta alla difesa del ricorrente un'autonomia tecnica «nella più puntuale indicazione dei parametri del giudizio», dal momento che la delibera di impugnazione deve «"contenere l'indicazione delle disposizioni impugnate e la ragione dell'impugnazione medesima, seppur anche solo in termini generali", mentre eventualmente spetta all'Avvocatura generale dello Stato la più puntuale indicazione dei parametri del giudizio, giacché la discrezionalità della difesa tecnica ben può integrare una solo parziale individuazione dei motivi di censura (sentenze n. 365 e n. 98 del 2007, e n. 533 del 2002)» (sentenza n. 290 del 2009; in senso sostanzialmente conforme sentenza n. 118 del 2017).

Detti criteri di valutazione sono complementari e si integrano reciprocamente poiché, tenendo ferma la regola generale della necessaria corrispondenza, quanto al petitum, tra deliberazione ad impugnare e ricorso, essi esprimono una relazione di specialità, quando la chiarezza e l'univocità delle ragioni espresse nella delibera di impugnazione consentono una sufficiente identificazione dei parametri costituzionali senza sconfinare nella mutatio libelli.

In sostanza, l'autonomia tecnica trova il suo limite nel perimetro delle ragioni espresse nella deliberazione a ricorrere poiché è evidente che non possono essere introdotte censure diverse o ulteriori rispetto a quelle indicate dall'organo politico. È questo il criterio sostanziale cui è necessario ricorrere nel caso in esame.

2.1.– Tanto premesso, è sicuramente inammissibile il richiamo del ricorrente all'art. 81, quarto e sesto comma, Cost., poiché tali parametri non risultano, ictu oculi, collegati in alcun modo, nell'articolazione del ricorso, alla fattispecie normativa impugnata.

2.2.– Sono invece ammissibili le censure proposte in riferimento agli altri parametri costituzionali, atteso che nella deliberazione del Consiglio dei ministri sono contenuti appropriati riferimenti logico-giuridici: a) allo statuto del Trentino Alto-Adige poiché il ricorrente sostiene che lo statuto stesso non consentirebbe alla resistente alcun margine di variazione nella trasposizione delle norme impugnate; b) all'art. 117, terzo comma, Cost., perché l'uniformità della disciplina sarebbe coessenziale al coordinamento della finanza pubblica; c) agli artt. 97, primo comma, 11 e 117, primo e terzo comma, Cost., in quanto collegati all'«armonizzazione dei bilanci pubblici in virtù della legge costituzionale n. 1 del 2012», la quale, oltre all'armonizzazione, ha introdotto nell'ordinamento il cosiddetto principio del pareggio di bilancio.

3.– Venendo al merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge prov. Bolzano n. 25 del 2016 è fondata, sia in riferimento all'art. 79, comma 4-octies ,del d.P.R. n. 670 del 1972, sia in riferimento agli artt. 11, 97, primo comma, 117, commi primo, secondo, lettera e) e terzo, Cost., poiché la Provincia non ha recepito «mediante rinvio formale

recettizio» la disciplina statale posta a garanzia delle situazioni di mancato riequilibrio dei bilanci.

3.1.– Occorre precisare al riguardo che non è rilevante il lapsus calami in cui è incorsa l'Avvocatura generale dello Stato, la quale invoca quale parametro interposto il d.lgs. n. 118 del 2011, anziché il d.lgs. n. 267 del 2000, nel cui ambito si colloca l'art. 193 – peraltro incidentalmente menzionato nel ricorso – afferente alla salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Tale erronea indicazione non pregiudica la corretta individuazione della doglianza e la conseguente delimitazione del thema decidendum (in senso conforme, ex multis, sentenza n. 14 del 2017), posto che il ricorrente ha testualmente richiamato proprio il contenuto dell'art. 193 del TUEL, nonché gli atti legislativi «successivi e presupposti» al fine di consentire «l'applicazione e la operatività» dei principi dell'armonizzazione. Ed in effetti tale lapsus trova spiegazione nel fatto che l'art. 193 del d.lgs. n. 267 del 2000 è stato effettivamente modificato dal d.lgs. n. 118 del 2011, sebbene in parti diverse da quelle che equiparano la mancata ricerca del riequilibrio alle ipotesi di scioglimento e sospensione dei Consigli comunali e provinciali per mancata approvazione del bilancio.

Peraltro, dette variazioni riguardano i commi dell'art. 193 del TUEL inerenti a profili procedimentali della disciplina di salvaguardia, utili ad attuare in concreto il principio di indefettibilità degli adempimenti e delle scadenze di bilancio. Lo scioglimento del Consiglio comunale, attraverso cui detto principio trova garanzia e sanzione, costituisce regola risalente e fondamentale del diritto del bilancio, in quanto strumentale all'effettività di adempimenti primari del mandato elettorale. Ciò comporta che l'art. 193 del TUEL assume il valore di norma interposta nel presente giudizio in relazione ai richiamati parametri costituzionali poiché – sotto l'enunciato profilo teleologico – il corretto funzionamento dell'ente locale è indissolubilmente legato alla cura dei sottesi interessi finanziari.

3.2.– La norma impugnata va, dunque, a disciplinare – in modo diverso dall'art. 193 del TUEL – un settore, quello del riequilibrio dei bilanci degli enti locali e delle sanzioni per il mancato perseguimento del riequilibrio stesso, che è fortemente connotato dal principio di uniformità sull'intero territorio nazionale. Ciò sia con riguardo al concetto unitario di equilibrio del bilancio, sia in relazione agli effetti che il suo mancato perseguimento produce.

Mentre l'art. 193, comma 4, del TUEL dispone che «La mancata adozione, da parte dell'ente, dei provvedimenti di riequilibrio previsti dal presente articolo è equiparata ad ogni effetto alla mancata approvazione del bilancio di previsione di cui all'articolo 141, con applicazione della procedura prevista dal comma 2 del medesimo articolo» – e l'art. 141, comma 1, prevede che «I consigli comunali e provinciali vengono sciolti con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'interno […] quando non sia approvato nei termini il bilancio» –, l'art. 7 della legge prov. in esame stabilisce che «La mancata adozione dei provvedimenti di riequilibrio previsti dall'articolo 193 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modifiche, comporta il divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge. Sono fatte salve le spese da sostenere a fronte di impegni già assunti nei precedenti esercizi. Le deliberazioni assunte in violazione della presente norma sono nulle». A sua volta l'art. 79, comma 4-octies, dello statuto, aggiunto dall'art. 1, comma 407, lettera e), n. 4), della legge n. 190 del 2014, prevede che «La regione e le province si obbligano a recepire con propria legge da emanare entro il 31 dicembre 2014, mediante rinvio formale recettizio, le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nonché gli eventuali atti successivi e presupposti […]».

Rispetto alla prescritta formale recezione della norma statale, l'impugnato art. 7 si discosta, dunque, sia per la mancata previsione dello scioglimento, sia per la determinazione di

nullità delle delibere assunte in violazione della legge provinciale.

Le suddette varianti non sono costituzionalmente legittime perché – come detto – il contenuto e gli effetti dell'art. 193 del TUEL si ricollegano a un'esigenza sistemica unitaria dell'ordinamento, secondo cui sia la mancata approvazione dei bilanci, sia l'incuria del loro squilibrio strutturale interrompono – in virtù di una presunzione assoluta – il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti. La ragione di tale istituto risiede nel principio per cui costituisce presupposto del mandato elettivo la salvaguardia statica e dinamica degli equilibri finanziari ed è per questo che la norma statutaria, concordata in sede di "Patto di garanzia", a sua volta fatto proprio dalla legge n. 190 del 2014, contempla il mero recepimento della norma statale interposta, alla quale, nel caso di specie, il legislatore provinciale non si è attenuto.

In tale prospettiva ermeneutica risulta peraltro evidente l'interdipendenza dei parametri evocati dal ricorrente e il limite che la loro sinergica azione pone alla competenza provinciale in materia di finanza locale. È stato in proposito affermato che «l'autonomia della Regione in questo settore normativo trova il suo limite esterno nelle disposizioni poste dallo Stato nell'ambito della salvaguardia degli interessi finanziari riconducibili ai parametri precedentemente richiamati» (sentenza n. 184 del 2016). E tale limite riguarda anche le autonomie speciali (sentenza n. 6 del 2017).

Il collegamento uniforme previsto dal TUEL tra il mandato elettorale e il sistema sanzionatorio del mancato perseguimento, sotto il profilo statico e dinamico, degli equilibri di bilancio è sorretto da elementi sistemici di razionalità intrinseca prima ancora che logico-giuridici: un bilancio non in equilibrio e l'assenza di bilancio costituiscono analoghi vulnera alla programmazione delle politiche pubbliche, in relazione alle quali è svolto il mandato elettorale. Quest'ultimo, indipendentemente dalle scelte di cui è espressione, ha quale presupposto indefettibile la puntuale e corretta redazione e gestione del bilancio secondo i canoni dell'art. 97, primo comma, Cost.

4.– Le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti dell'art. 32, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 25 del 2016 sono fondate in riferimento all'art. 117, commi primo, secondo, lettera e), e terzo, Cost.

In fattispecie assimilabili alla presente (sentenze n. 80 del 2017, n. 39 e n. 40 del 2014 e n. 60 del 2013), questa Corte ha affermato, proprio nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano, che i controlli di legittimità-regolarità della Corte dei conti sui bilanci pubblici esulano dal genere dei controlli sulla gestione e, per loro intrinseca natura, non possono essere intestati ad una autonomia speciale. In tale contesto è stato precisato che i controlli di legittimità-regolarità della Corte dei conti, a differenza di quelli di natura collaborativa, «hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari (sentenza n. 60 del 2013), proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari. Dunque, tale tipo di sindacato, che la norma impugnata vorrebbe concentrare nella sfera di attribuzioni della Provincia autonoma di Bolzano, è esercitato nell'interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso e non può essere confuso e sovrapposto a controlli esercitati da un ente ad autonomia speciale» (sentenza n. 40 del 2014).

I controlli di legittimità sui bilanci degli enti locali – a differenza di quelli collaborativi sulla gestione – sono strumentali al rispetto degli «obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. In questa prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici», detti controlli «si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità

della Corte dei conti» (sentenza n. 39 del 2014).

Venendo alla specifica questione in esame, appare evidente che i controlli che la norma impugnata vorrebbe intestare alla Provincia autonoma di Bolzano – quelli del titolo VIII del TUEL (artt. 243-bis rubricato «Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale»; 243-quater rubricato «Esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e controllo sulla relativa attuazione»; 243-quinquies rubricato «Misure per garantire la stabilità finanziaria degli enti locali sciolti per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso»; 243-sexies rubricato «Pagamento di debiti», 246 «Deliberazione di dissesto»; 248 rubricato «Conseguenze della dichiarazione di dissesto») – consistono appunto in controlli di legittimità-regolarità se non addirittura in attribuzioni di natura giurisdizionale.

Appartengono alla prima categoria: a) la determinazione di misure correttive per gli enti in predissesto (art. 243-bis, comma 6, lettera a, del TUEL); b) l'approvazione o il diniego del piano di riequilibrio (art. 243-quater, comma 3, del TUEL); c) gli accertamenti propedeutici alla dichiarazione di dissesto (art. 243-quater, comma 7, del TUEL). Riguardano funzioni di natura giurisdizionale: a) la giurisdizione delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione avverso le delibere della sezione regionale di controllo (art. 243-quater, comma 5, del TUEL); b) l'attività requirente della Procura regionale sulle cause del dissesto (art. 246, comma 2, del TUEL); c) l'accertamento delle responsabilità degli amministratori e dei revisori dei conti ai fini dell'applicazione delle ulteriori sanzioni amministrative (art. 248, commi 5 e 5-bis, del TUEL).

Dunque, nessuna di tali funzioni contenute nel Titolo VIII del d.lgs. n. 267 del 2000 è ascrivibile alle funzioni di cui all'art. 75 del d.P.R. n. 670 del 1972 rivendicate dalla Provincia resistente. Si tratta di funzioni – siano esse relative al controllo che alla giurisdizione – in cui l'attività della Corte dei conti risulta rigorosamente ancorata a parametri legali, tanto che la stessa attività di controllo è sottoponibile al sindacato giurisdizionale delle Sezioni riunite in speciale composizione, in conformità ai principi contenuti nella sentenza n. 39 del 2014 di questa Corte.

Non può essere neppure condivisa la tesi della Provincia resistente secondo cui l'art. 32, comma 3, della legge provinciale n. 25 del 2016 non sarebbe ablativo delle prerogative della Corte dei conti ma semplicemente «ricognitivo del quadro normativo risultante dalle disposizioni degli art. 54, comma 5, e 79, comma 3, dello Statuto speciale e dalla norma di attuazione recata dall'art. 6, comma 3-bis, del d.P.R n. 305 del 1988, a mente delle quali spetta alla Giunta provinciale "la vigilanza sulle amministrazioni comunali"».

Il testo letterale della disposizione impugnata appare talmente inequivocabile da precludere qualsiasi diversa operazione ermeneutica («le competenze attribuite dal titolo VIII del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, e successive modifiche, alla Corte dei conti […] sono svolte dalla Provincia autonoma di Bolzano»).

Peraltro, l'interpretazione suggerita dalla difesa della Provincia non ovvierebbe ai vizi denunciati, poiché le disposizioni contenute nel citato titolo VIII del TUEL, significativamente rubricato «Enti locali deficitari o dissestati», riguardano particolari procedimenti normativamente vincolati in caso di gravi patologie della gestione finanziaria degli enti locali. In tali procedimenti non sarebbe praticabile il coinvolgimento della Provincia autonoma di Bolzano che – oltre a non essere contemplato dalla legge – sconterebbe la naturale eterogeneità teleologica e strutturale delle funzioni attribuite all'autonomia speciale. È stato in proposito affermato che in detti procedimenti non può assumere decisioni «un singolo ente autonomo territoriale, ancorché a statuto speciale, che non ne potrebbe assicurare la conformità ai canoni nazionali, la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza con riguardo agli interessi generali della finanza pubblica coinvolti. Questi ultimi trascendono l'ambito territoriale provinciale e si pongono potenzialmente anche in rapporto dialettico con gli

interessi della Provincia autonoma sotto il profilo del concreto riscontro delle modalità con cui i singoli enti del territorio provinciale rispettano i limiti di contenimento della spesa» (sentenza n. 40 del 2014).

In definitiva, la Provincia autonoma di Bolzano continua a confondere «la disciplina delle modalità di conformazione dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali – profili suscettibili di accordo, fermo restando il doveroso concorso di queste ultime al raggiungimento degli obiettivi in materia (ex multis, sentenza n. 425 del 2004) – con quella afferente al sindacato uniforme e generale sui conti degli enti locali ai fini del rispetto dei limiti complessivi di finanza pubblica anche in relazione ai vincoli comunitari, che il legislatore statale ha assegnato alla Corte dei conti in ragione della sua natura di organo posto al servizio dello Stato-ordinamento (sentenze n. 60 del 2013, n. 198 del 2012 e n. 267 del 2006). Acclarato che il contenuto e gli effetti delle pronunce della Corte dei conti non possono essere disciplinati dal legislatore regionale (sentenza n. 39 del 2014), è conseguentemente fuor di dubbio che la Provincia autonoma non possa impadronirsi di tale conformazione del controllo, assumendolo nella propria sfera funzionale» (sentenza n. 40 del 2014).

Ciò non vuol dire che i controlli della Corte dei conti, pur nella loro teleologica diversità, precludano alla Provincia autonoma di Bolzano le attività previste dall'invocato art. 79, terzo comma, del testo unico contenente lo statuto del Trentino-Alto Adige. È stato anzi sottolineato come «gli accordi con le Regioni a statuto speciale, riguardando le peculiari modalità di attuazione dei vincoli comunitari e nazionali nell'ambito del territorio provinciale e regionale, assumono sotto tale profilo carattere di parametro normativo primario per la gestione finanziaria degli enti subregionali tra i quali, appunto, gli enti locali territorialmente interessati, mentre non possono riguardare la disciplina del sindacato sulla gestione finanziaria degli enti locali, che deve essere uniforme, neutro ed imparziale nell'intero territorio nazionale e che – in ragione di tale esigenza – è stato assegnato alla Corte dei conti» (sentenza n. 40 del 2014).

Se è indubbio che lo statuto non attribuisce alla Provincia autonoma di Bolzano un sindacato di legittimità-regolarità sui conti degli enti locali, esso demanda tuttavia alla Provincia stessa una particolare funzione di coordinamento e vigilanza sugli enti provinciali secondo modalità concordate in sede di "Patto di garanzia" (Accordo del 15 ottobre 2014, trasfuso nell'art. 1, comma 407, lettera e, n. 2, della legge n. 190 del 2014). L'art. 79, comma 3, come modificato dal suddetto accordo, assegna alla Provincia autonoma di Bolzano, «fermo restando il coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato ai sensi dell'art. 117 Cost.», il coordinamento della finanza provinciale al fine di ripartire i concorsi e gli obblighi inerenti ai vincoli finanziari nazionali ed europei tra gli enti del sistema territoriale integrato, la vigilanza sul raggiungimento degli obiettivi così attribuiti e il monitoraggio dell'andamento complessivo della finanza provinciale.

È evidente il collegamento di tale norma con il controllo assegnato dal legislatore statale alla Corte dei conti. Infatti gli adempimenti attribuiti alla Provincia autonoma di Bolzano in tema di coordinamento della finanza provinciale, ed in particolare il riparto dei «concorsi e degli obblighi nei confronti degli enti del sistema territoriale integrato», costituiscono – in ragione della richiamata disposizione statutaria – parametri del sindacato di legittimità-regolarità esercitato dalla Corte dei conti sugli enti locali e sulle aziende sanitarie della Provincia. Così pure le risultanze della vigilanza provinciale sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti soggetti al coordinamento, costituiscono, tra l'altro, utile fonte istruttoria per il sindacato individuale su detti enti esercitato dalla Corte dei conti, la quale – insieme al Ministero dell'economia e delle finanze – risulta naturalmente destinataria di tali rapporti.

In questa prospettiva è stato già affermato il collegamento teleologico tra le funzioni assegnate alla Provincia autonoma di Bolzano e il «controllo assegnato dal legislatore statale

alla Corte dei conti: [le comunicazioni della Provincia autonoma di Bolzano alla competente sezione di controllo dalla Corte dei conti sono disposte], al fine di integrare in modo appropriato l'istruttoria di quest'ultima» (sentenza n. 40 del 2014).

In definitiva, l'invasione – da parte della disposizione impugnata – delle competenze attribuite dal legislatore alla magistratura contabile contrasta con gli artt. 8, 9 e 79, comma 3, del d.P.R. n. 670 del 1972, atteso che le funzioni della stessa attribuite alla Provincia autonoma di Bolzano esulano dalle competenze a questa spettanti.

L'art. 32, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 25 del 2016 risulta, infine, in contrasto con l'art. 117, primo e terzo comma, Cost., in quanto l'armonizzazione e la neutralità del sindacato sui bilanci degli enti locali sono funzionalmente collegati al coordinamento della finanza pubblica, in particolare sotto il profilo della cura degli equilibri della finanza pubblica allargata e degli altri vincoli assunti dallo Stato in sede europea (in tal senso, sentenza n. 184 del 2016).

4.1.– Restano assorbite le ulteriori censure proposte nei confronti dell'art. 32, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 25 del 2016.

5.– Alla luce delle ragioni precedentemente esposte, sia l'art. 7 che l'art. 32, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 25 del 2016 devono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 7 e 32, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2016, n. 25 (Ordinamento contabile e finanziario dei comuni e delle comunità comprensoriali della Provincia di Bolzano);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge prov. Bolzano n. 25 del 2016, promossa, in riferimento all'art. 81, quarto e sesto comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 settembre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 ottobre 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.