CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **252/2017** (ECLI:IT:COST:2017:252)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **GROSSI** - Redattore: **CORAGGIO**
Udienza Pubblica del **11/10/2017**; Decisione del **11/10/2017**
Deposito del **06/12/2017**; Pubblicazione in G. U. **13/12/2017**
Norme impugnate: Art. 2, c. 1°, lett. a) e c), della legge 12/08/2016, n. 164.
Massime: **41452 41453 41454 41455 41456 41457**
Atti decisi: **ric. 68, 69, 70, 71, 72, 73 e 74/2016**

SENTENZA N. 252

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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettere a) e c), della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), promossi dalle Province autonome di Bolzano e di Trento, dalle Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Friuli-Venezia Giulia, dalle Regioni Veneto, Lombardia e Liguria, con ricorsi notificati il 27 ottobre-2 novembre, il 28 ottobre, il 28 ottobre-2 novembre ed il 28 ottobre 2016, depositati in cancelleria il 31 ottobre, il

4 e il 7 novembre 2016, ed iscritti ai numeri da 68 a 74 del registro ricorsi 2016.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'11 ottobre 2017 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Renate von Guggenberg per la Provincia autonoma di Bolzano, Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e per le Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Friuli-Venezia Giulia, Fabio Cintioli per le Regioni Lombardia e Liguria, Ezio Zanon per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.− La Provincia autonoma di Bolzano, con ricorso spedito per la notificazione il 27 ottobre 2016 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 31 ottobre 2016, giusta delibera della Giunta provinciale n. 1137 del 18 ottobre 2016, adottata in via d'urgenza ai sensi dell'art. 54, comma 7, 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), ratificata dal Consiglio provinciale con delibera n. 13 del 25 ottobre 2016, ha impugnato, tra l'altro, l'art. 2, comma 1, lettera c), della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), che sostituisce il comma 5 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), prevedendo che: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare d'intesa con la Conferenza unificata, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. Lo schema del decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere delle commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario. I pareri sono espressi entro quindici giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato».

2.− La ricorrente ricorda che il testo previgente dell'art. 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012, prevedeva: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato d'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo».

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 88 del 2014, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale disposizione, nella parte in cui non prevede la parola «tecnica», dopo le parole «criteri e modalità di attuazione» e prima delle parole «del presente articolo».

3.− La doglianza della Provincia autonoma verte sull'introduzione, quale oggetto del decreto, anche delle modalità attuative del potere sostitutivo e sulla soppressione della precisazione del carattere tecnico della normativa attuativa.

4.− Nel ricorso è richiamata l'affermazione contenuta nella sentenza n. 88 del 2014 in ordine al previgente art. 10, comma 5, citato: «Poiché, peraltro, il comma censurato si limita a stabilire che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri disciplina criteri e modalità di attuazione dell'art. 10, è con riferimento agli altri commi del medesimo articolo che va individuato l'effettivo spazio precettivo nel quale esso è chiamato a muoversi».

La Provincia autonoma, quindi, rileva che il contenuto precettivo del novellato comma 5, in relazione a quanto previsto dai commi 3 e 4 del medesimo art. 10, anch'essi novellati dalla legge n. 164 del 2016, pone in evidenza profili di illegittimità costituzionale.

5.− Il testo originario del comma 3, dell'art. 10 stabiliva: «Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione, come definito dall'articolo 9, comma 1, lettera a). A tal fine, ogni anno i comuni, le province e le città metropolitane comunicano alla regione di appartenenza ovvero alla provincia autonoma di appartenenza, secondo modalità stabilite con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 5 del presente articolo, il saldo di cassa di cui all'articolo 9, comma 1, lettera a), che l'ente locale prevede di conseguire, nonché gli investimenti che intende realizzare attraverso il ricorso all'indebitamento o con i risultati di amministrazione degli esercizi precedenti. Ciascun ente territoriale può in ogni caso ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione».

Il nuovo testo dell'art. 10, comma 3, della legge n. 243 del 2012, prevede: «Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione».

6.− La Provincia autonoma espone che il confronto tra le due disposizioni evidenzia la soppressione del secondo periodo, con la conseguenza di un ampliamento dell'oggetto del decreto attuativo in ordine alle modalità di conclusione delle intese regionali e di limiti del ricorso all'indebitamento.

7.− Il testo originario del comma 4 dell'art. 10 stabiliva: «Qualora, in sede di rendiconto, non sia rispettato l'equilibrio di cui al comma 3, primo periodo, il saldo negativo concorre alla determinazione dell'equilibrio della gestione di cassa finale dell'anno successivo del complesso degli enti della regione interessata, compresa la medesima regione, ed è ripartito tra gli enti che non hanno rispettato il saldo previsto».

Il testo novellato del suddetto art. 10, comma 4, prevede: «Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, non soddisfatte dalle intese di cui al comma 3, sono effettuate sulla base dei patti di solidarietà nazionali. Resta fermo il rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali».

8.− La Provincia autonoma espone che il confronto tra le due disposizioni evidenzia la persistenza in fatto della fattispecie già oggetto della disciplina previgente dell'art. 10, comma 4, che pertanto potrà essere oggetto del potere attuativo, e non è chiaro tra quali enti dovrebbero essere stipulati i patti di solidarietà nazionale.

9.− Pertanto, la norma impugnata non limita alla mera attuazione tecnica la portata dispositiva del decreto, ed estende l'oggetto del decreto alle modalità di attuazione del potere sostitutivo statale, in caso di inerzia o di ritardo delle Regioni e delle Province autonome.

10.− Sussisterebbe, quindi, la violazione dell'art. 5, comma 2, lettera b), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel riservare a legge rinforzata la disciplina della «facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'articolo 4 della presente legge costituzionale», esclude la possibilità di un intervento normativo statale con fonte secondaria di natura regolamentare, se non per meri contenuti tecnici, con violazione anche del giudicato costituzionale (art. 136 della Costituzione), in quanto nella sostanza ripristina una legge già

dichiarata illegittima.

11.− Altro profilo di censura è delineato in relazione agli ambiti di competenza regionale (recte: provinciale), in violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e con l'art. 54, numero 2, dello statuto di autonomia.

12.− La Provincia autonoma di Bolzano: a) è dotata di autonomia finanziaria (Titolo VI dello statuto); b) in relazione agli enti locali del territorio regionale ha potestà esclusiva in materia di finanza locale (artt. 80 e 81 dello statuto) e ha il potere di provvedere a definire le modalità di ricorso all'indebitamento degli stessi; c) ha il coordinamento della finanza pubblica provinciale, che comprende la finanza locale e i correlativi provvedimenti di controllo (artt. 80, come modificato, e 81 dello statuto; art. 16 dello statuto; artt. 17 e 18 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»; art. 79 dello statuto, in particolare commi 3 e 4; art. 54, n. 5, dello statuto; art. 2 del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 473, recante «Norme di attuazione dello Statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di finanza locale»); d) rinviene negli artt. 8 e 9, in relazione agli artt. 4 e 5 dello statuto, i limiti alla propria potestà legislativa.

Inoltre, per la Provincia autonoma, ai sensi degli artt. 2 e 4 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), sono vincolanti solo le disposizioni di legge e non quelle di fonte secondaria, ed è escluso l'esercizio di funzioni amministrative statali in materie di competenza provinciale.

13.− Profili di illegittimità costituzionale permarrebbero anche considerando il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri come atto di indirizzo e coordinamento, nella parte in cui non prevede un diretto coinvolgimento della Provincia autonoma, ma solo quello della Conferenza unificata, così ledendo l'art. 3 del d.lgs. n. 266 del 1992.

14.− Con specifico riferimento alla devoluzione al decreto delle modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, la norma censurata violerebbe gli artt. 120, secondo comma, ultimo periodo, e 117, quinto comma, Cost., non facendo la norma riferimento ad alcuno dei presupposti costituzionali che giustificano il potere sostitutivo, anche in relazione all'art. 3 Cost., con riguardo al profilo della ragionevolezza, del divieto di arbitrarietà e della certezza del diritto, e ledendo in modo ingiustificato l'autonomia legislativa che non è soggetta al potere regolamentare dello Stato (artt. 8 e 9, in relazione agli artt. 4 e 5, dello statuto), e quella amministrativa.

Inoltre, la normativa di attuazione statutaria contiene una specifica disciplina relativa all'esercizio del potere sostitutivo statale in relazione all'adempimento di obblighi comunitari che comprendono anche quelli relativi all'equilibrio di bilancio e all'inadempimento (art. 8 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, recante «Estensione alla Regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616»).

15.− Infine, osserva la Provincia, che anche se la norma impugnata fosse ricondotta al coordinamento della finanza pubblica, la stessa violerebbe l'art. 117, terzo e sesto comma, Cost. (in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001), che richiedono la fonte normativa statale e limitano il potere regolamentare alle materie di competenza legislativa statale esclusiva.

16.− La Provincia autonoma di Trento, previa deliberazione della Giunta provinciale n.

1813 del 18 ottobre 2016, ratificata dal Consiglio provinciale con delibera n. 9, in data 3 novembre 2016, con il ricorso spedito per la notificazione il 28 ottobre 2016 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 4 novembre 2016, iscritto al n. 69 del reg. ric. 2016, ha impugnato, tra l'altro, l'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 164 del 2016.

17.– La doglianza della Provincia autonoma verte sulla disposta rimessione ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di dettare criteri e modalità attuative dello stesso articolo 10, nonché di dettare le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato.

18.– La ricorrente richiama la sentenza n. 88 del 2014 e la relativa declaratoria di illegittimità costituzionale e rileva che la novella non prevede più il carattere tecnico del decreto e introduce un nuovo oggetto dello stesso costituito dalle modalità attuative del potere sostitutivo statale.

19.– Un primo gruppo di censure investe la mancata precisazione del carattere meramente tecnico del potere attuativo conferito, la cui legittimità va vagliata in relazione ai commi 3 e 4 del medesimo art. 10, come novellati, secondo il dictum della sentenza n. 88 del 2014.

20.– Secondo la Provincia autonoma di Trento l'eliminazione nel testo novellato del comma 3 dell'art. 10 del secondo periodo estende l'oggetto del decreto, in relazione alle operazioni di indebitamento e di investimento, ad un compito attuativo ampio e indeterminato, rendendo necessaria la precisazione del suo carattere tecnico.

21.– In relazione al comma 4 dell'art. 10, osserva la ricorrente che la fattispecie oggetto del precedente testo, non più riprodotta nella novella, persiste nei fatti, per cui la stessa potrà essere oggetto del generale potere attuativo attribuito al decreto. Inoltre non risulta chiaro, in relazione alla Provincia autonoma di Trento, tra quali enti dovrebbero essere stipulati i patti di solidarietà nazionale e quale contenuto dovrebbero avere.

22.– Da ciò discenderebbe la mancata mera portata tecnica del decreto, con la violazione dell'art. 5, comma 2, lettera b), della legge cost. n. 1 del 2012, che esclude l'intervento normativo con fonte secondaria di natura regolamentare, se non per meri contenuti tecnici, e del giudicato costituzionale ex art. 136 Cost. Né tale vizio può intendersi sanato dalla previsione dell'intesa con la Conferenza unificata e non più con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

23.– Vi sarebbe, altresì, la lesione delle ordinarie regole statutarie e costituzionali sul rapporto tra le fonti statali e la specifica autonomia delle Province autonome di Trento e di Bolzano e della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol.

24.– L'art. 117, sesto comma, Cost., in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, limita la potestà regolamentare dello Stato alle materie rimesse alla competenza esclusiva dello stesso.

25.– Risulterebbe violata l'autonomia finanziaria della ricorrente come tutelata dal Titolo VI dello statuto di autonomia, con una diretta ricaduta sulla disciplina dell'indebitamento della stessa Provincia sia in relazione a quello dei Comuni che degli enti locali provinciali.

Con riguardo all'indebitamento della Provincia, gli artt. 74 e 79 dello statuto non prevedono altri limiti che quelli da essi determinati, anche con espresso riferimento al "rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci ai sensi dell'art. 24 dicembre 2012, n. 243", ed ostano, pertanto, ad una disciplina regolamentare statale che sarebbe in contraddizione con quanto previsto dagli artt. 2, 3 e 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, che limita il dovere di adeguamento della Regione e delle Province autonome alla sola legislazione e non alle fonti secondarie, e che persino per gli atti di indirizzo e coordinamento impongono un coinvolgimento diretto della Regione e delle Province autonome, per quanto attiene alla loro compatibilità con lo statuto

speciale e le relative norme di attuazione.

Con riguardo all'indebitamento degli enti locali del territorio regionale, la disciplina regolamentare statale contraddice la generale titolarità della responsabilità finanziaria posta in capo alle Province autonome dall'art. 79, comma 4, e dagli artt. 80 e 81 dello statuto speciale, che conferiscono ad essa la potestà legislativa primaria in materia di finanza locale, in tutti i suoi aspetti.

26.– Un secondo gruppo di censure riguarda l'estensione del potere attuativo alla disciplina delle modalità del potere sostitutivo, atteso che, in primo luogo, la regolazione del potere sostitutivo non può avvenire mediante regole tecniche.

Osserva la ricorrente che dette modalità attuative non rinvengono, in particolare nella legge cost. n. 1 del 2012, alcuna disciplina specifica.

Con riguardo all'indebitamento non vi sarebbe alcuna fattispecie a cui collegare modalità attuative del potere, né può costituire fattispecie il cenno all'inerzia o al ritardo delle Regioni, attenendo ciò al presupposto di qualunque potere sostitutivo.

Sussisterebbe, pertanto, la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., sia con riguardo all'assenza del riferimento ad una fattispecie che ne possa integrare i presupposti, sia in relazione alla sostituzione delle necessarie procedure legislative con il rinvio ad un mero decreto attuativo del Presidente del Consiglio dei ministri.

Analoghe censure varrebbero con riguardo all'invocazione dell'art. 117, quinto comma, Cost., per l'assenza dei presupposti e delle procedure legislative dallo stesso previste.

Il conferimento ad un atto normativo del potere esecutivo della definizione di un potere sostitutivo e delle modalità di esercizio violerebbe l'art. 117, terzo e sesto comma, Cost. (in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001), nonché il principio di legalità sostanziale, l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza e del divieto di arbitrarietà e della certezza del diritto.

Sussisterebbe, altresì, la lesione dei principi di autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria in relazione alle disposizioni che ne costituiscono il fondamento:

– artt. 8 e 9 dello statuto quanto alla potestà legislativa, art. 16 del medesimo statuto con riferimento all'autonomia amministrativa;

– Titolo VI dello statuto con riguardo alle materie dell'organizzazione, del bilancio, dell'esercizio dell'autonomia finanziaria e della finanza locale;

– artt. 2 e 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, che escludono la soggezione della Provincia autonoma ad atti regolamentari dello Stato nella disciplina delle proprie materie.

27.– La Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, previa deliberazione del Consiglio regionale n. 28 del 13 ottobre 2016, con ricorso spedito per la notificazione il 28 ottobre 2016 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 4 novembre 2016, ha impugnato, tra l'altro, l'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 164 del 2016.

La Regione prospetta censure e argomentazioni analoghe a quelle della Provincia autonoma di Trento, sopra riportate, rilevando come anche rispetto alla Regione non appare chiaro tra quali enti dovrebbero essere stipulati i patti di solidarietà.

Così deduce la lesione dell'art. 117, terzo, quinto e sesto comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, che limita la potestà regolamentare dello

Stato alle materie di competenza legislativa esclusiva, e all'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza e del divieto di arbitrarietà e della certezza del diritto.

Sarebbero violati, in particolare, i princìpi di autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria in relazione alle disposizioni che ne costituiscono il rispettivo fondamento:

− artt. 74 e 79 dello statuto con riguardo all'indebitamento;

− artt. 4, 5 e 6 dello statuto per la potestà legislativa;

− art. 16 con riferimento all'autonomia amministrativa;

− Titolo VI dello statuto, in relazione alle materie dell'organizzazione, del bilancio, dell'esercizio dell'autonomia finanziaria e della finanza locale;

− artt. 2, 3 e 4 del d.lgs. n. 266 del 1992.

28.− La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, previa deliberazione della Giunta regionale n. 1987 del 21 ottobre 2016, con ricorso spedito per la notificazione il 28 ottobre 2016 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 4 novembre 2016, ha impugnato l'art. 2, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016 che modifica il comma 3 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012, prevedendo che: «Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione».

29.− Nell'impugnare detta norma, la Regione autonoma ricorda di avere censurato con il medesimo ricorso anche l'art. 1, comma 1, lettera b), primo periodo, della legge n. 164 del 2016, nella parte in cui introduce il comma 1-bis all'art. 9 della legge n. 243 del 2012, escludendo l'utilizzo del saldo di amministrazione ai fini dell'equilibrio del bilancio regionale, presumibilmente, per essere lo stesso riversato e contabilizzato nel conto consolidato delle amministrazioni pubbliche ai fini della rendicontazione europea.

30.− La disposizione di cui all'art. 2, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016, è censurata in quanto vincola ad intese l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, che è un elemento patrimoniale della Regione già illegittimamente escluso dalle entrate finali che possono essere prese in considerazione ai fini dell'equilibrio di bilancio della Regione.

Tale avanzo, venendo sottratto alla piena disponibilità della Regione autonoma, cessa di essere una componente del patrimonio della stessa a dispetto di quanto è rappresentato nei propri rendiconti.

Ciò integra una violazione dell'autonomia finanziaria regionale (artt. 48, 49 e 51 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, recante: «Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia», art. 119, primo, secondo e sesto comma, Cost., se più favorevole ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001) e della stessa autonomia politica dell'ente.

L'art. 48 dello statuto costruisce la finanza dell'ente come una finanza propria della Regione autonoma; l'art. 49 attribuisce alla medesima Regione quote dei tributi erariali; l'art. 51 individua le altre entrate della Regione.

Risulta, pertanto, violato anche il principio dell'accordo in applicazione del metodo pattizio che regola i rapporti finanziari tra la Regione e lo Stato.

La norma censurata non può trovare giustificazione in quanto stabilito dall'art. 119, ultimo comma, Cost., che richiede il rispetto dell'equilibrio di bilancio del complesso degli enti ai fini del ricorso all'indebitamento, poiché essa condiziona non solo le operazioni di indebitamento ma anche quelle di investimento e finalizza l'avanzo dell'amministrazione alla sola copertura delle spese di investimento.

In ragione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, l'art. 119, ultimo comma, Cost. non potrebbe trovare applicazione in malam partem ad essa ricorrente, poiché l'art. 52 dello statuto prevede regole speciali per l'indebitamento, che la facoltizza ad emettere prestiti da essa garantiti.

31.− La Regione Liguria e la Regione Lombardia, previa delibera di autorizzazione delle rispettive Giunte regionali, hanno impugnato, tra l'altro, con autonomi ricorsi spediti per la notificazione il 28 ottobre 2016 e depositati nella cancelleria di questa Corte il 4 novembre 2016, l'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 164 del 2012, che ha sostituito l'art. 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012, in riferimento all'art. 117, sesto comma, 5 e 114 Cost., e all'art. 5, comma 1 (recte: comma 2), lettera b), della legge cost. n. 1 del 2012.

Le Regioni ricorrenti hanno prospettato analoghe censure.

32.− Dopo avere richiamato la sentenza n. 88 del 2014, esse deducono che il nuovo comma 5 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012 mantiene le medesime illegittimità costituzionali già censurate dal Giudice delle Leggi.

Ciò non solo sotto un carattere formale, non conservando la specificazione del carattere tecnico del decreto, ma anche da un punto di vista sostanziale, verificando la natura del d.P.C.m. in relazione agli adempimenti ad esso riservati dai commi 2 e 3 del medesimo art. 10.

33.− Così il novellato comma 3 ha eliminato ogni riferimento al d.P.C.m., il quale tuttavia, in ragione di quanto stabilito al comma 5, disciplina tutti gli adempimenti previsti nell'articolo 10.

34.− Il nuovo comma 4 elimina la previsione del riparto del saldo negativo tra gli enti territoriali inadempienti, apparentemente sanando l'illegittimità rilevata nella sentenza n. 88 del 2014.

Tuttavia, nella misura in cui prevede che «resta fermo il rispetto del saldo di cui all'art. 9, comma 1», del complesso degli enti territoriali, sottintende e rimette al d.P.C.m. il compito di definire criteri e modalità per garantire tale rispetto da parte della Regione.

35.− Pertanto, sussiste la violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., nella parte in cui la norma impugnata consente allo Stato di adottare regolamenti in una materia concorrente, nella quale la potestà regolamentare spetta alla Regione, atteso che l'indebitamento va ricondotto al coordinamento della finanza pubblica.

Sussiste, altresì, la violazione dell'art. 5, comma 2, lettera b), della legge cost. n. 1 del 2012, che assegna ad una legge ordinaria rinforzata la disciplina dell'indebitamento delle Regioni.

L'esclusione della previsione della natura tecnica del decreto ne avalla il contenuto discrezionale.

Né la previsione dell'adozione di intese con la Conferenza unificata può sanare tale illegittimità, atteso che permane l'attribuzione della disciplina attuativa dell'indebitamento ad una fonte di natura regolamentare, anziché a legge rinforzata.

36.− La Regione Veneto, previa deliberazione della Giunta regionale n. 1717 del 26 ottobre 2016, con ricorso spedito per la notificazione il 28 ottobre 2016 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 7 novembre 2016, ha impugnato l'art. 2 della legge n. 164 del 2016, per la violazione degli artt. 117, sesto comma, 118, 119 e 81, sesto comma, Cost., nonché dell'art. 5, comma 2, lettera b), della legge cost. n. 1 del 2012.

Le censure, tuttavia, si incentrano sulle modifiche introdotte all'art. 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012, e dunque sul comma 1, lettera c) del suddetto art. 2.

Assume la ricorrente che la novella dei commi 3 e 4 del suddetto art. 10 determina un'ampiezza del decreto attuativo in contrasto con quanto statuito dalla sentenza n. 88 del 2014 e in violazione dei suddetti parametri costituzionali e dell'art. 5, comma 2, della legge cost. n. 1 del 2012.

37.− La Regione premette che la legge n. 243 del 2012, modificata dalla norma impugnata, è legge rinforzata in ragione di quanto stabilito dall'art. 81, sesto comma, Cost. Il rinvio ad un atto regolamentare elude l'obbligo previsto da tale disposizione in quanto attribuisce al d.P.C.m. il compito di disciplinare i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità.

Ricorda, quindi, come con la sentenza n. 88 del 2014 si era ritenuta illegittima l'attribuzione, al decreto attuativo di cui al comma 5 dell'art. 10, di una potestà di natura discrezionale e non meramente tecnica.

Tale illegittimità sarebbe rinnovata dalla novella, poiché il d.P.C.m. dovrà disciplinare le modalità, le condizioni e pur anche i contenuti quantitativi e qualitativi delle intese regionali relative alle operazioni di indebitamento assunte per finanziare spese di investimento e alle operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti. Inoltre per le ipotesi non rientranti nell'ambito delle menzionate intese, occorrerà far riferimento a patti di solidarietà nazionale, il cui contenuto verosimilmente sarà conformato proprio dal d.P.C.m. in questione.

Il d.P.C.m. sarebbe diretto a disciplinare non solo le ipotesi di indebitamento, ma anche la diversa fattispecie delle operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, che non può formare oggetto di una disciplina regolatoria affidata a una fonte sub legislativa, ledendo l'autonomia politica, gestoria, amministrativa e finanziaria delle Regioni, con conseguente violazione degli artt. 118 e 119 Cost.

Né tali illegittimità sono sanate dalla previsione dell'intesa in sede di Conferenza unificata.

38.− In tutti i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

39.− La difesa dello Stato, nel dedurre la non fondatezza delle questioni, ha svolto le seguenti considerazioni.

Esclude che la novellazione del comma 3 dell'art. 10, che ha incluso nelle intese le operazioni che prevedono l'utilizzo dell'avanzo di bilancio e ha superato il riferimento al saldo di cassa finale (in coerenza con le modifiche apportate all'art. 9), così alterando i contenuti della disposizione originaria.

Le censure ritenute fondate dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 88 del 2014 non possono essere riferite al novellato art. 10, comma 4, poiché relative ad un meccanismo non più previsto.

Il nuovo testo del comma 4 disciplina i patti di solidarietà nazionale gestiti dallo Stato, che non interferiscono e non incidono sull'autonomia regionale, in quanto diretti ad introdurre un ulteriore elemento di flessibilità nella disciplina dell'equilibrio di bilancio, per attribuire agli enti locali la possibilità di realizzare ulteriori operazioni di investimento finanziate mediante il ricorso al debito e l'utilizzo dell'avanzo degli esercizi precedenti, non soddisfatte dalle intese regionali.

L'adesione degli enti territoriali ai patti di solidarietà nazionale è facoltativa ed interviene solo successivamente all'esperimento della procedura d'intesa gestita dalla Regione di appartenenza.

Afferma inoltre il Governo che la composizione degli interessi che afferiscono ai patti di solidarietà nazionale è da ricomprendere nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, e che il contenuto del d.P.C.m. non debba necessariamente avere natura meramente tecnica.

Sussiste la possibilità di ricorrere al conflitto di attribuzione e comunque il carattere discrezionale del decreto può essere vagliato solo dopo l'adozione dello stesso, essendo in precedenza il sospetto di illegittimità costituzionale privo di attualità ed effettività.

Il potere di controllo sostitutivo di cui all'art. 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012, è finalizzato a garantire l'attivazione nella gestione delle intese, dato il carattere cruciale delle stesse per il finanziamento della spesa per investimenti, e trova fondamento nell'art. 120, secondo comma, Cost.

I previsti criteri e modalità attuativi sono da disciplinare previa intesa in sede di Conferenza unificata.

40.− Le Province autonome di Trento e di Bolzano, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Regione Veneto, hanno depositato memorie con le quali insistono nell'accoglimento dei ricorsi. In particolare la Provincia autonoma di Trento, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Regione Veneto, hanno ricordato come sia intervenuto il d.P.C.m. di attuazione 21 febbraio 2017, n. 21 (Regolamento recante criteri e modalità di attuazione dell'articolo 10, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano), che all'art.1, comma 4, sancisce: «Fermo restando il rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, del complesso degli enti territoriali delle regioni o delle province autonome, compresa la medesima regione o provincia autonoma, alle regioni e alle province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale in via esclusiva le disposizioni del presente decreto si applicano compatibilmente con gli statuti speciali e le relative norme di attuazione, nonché con gli accordi con lo Stato in materia di finanza pubblica. Restano fermi gli obblighi di comunicazione di cui al comma 9 dell'articolo 2, riferiti al complesso degli enti territoriali delle regioni o delle province autonome, nei tempi concordati con le predette autonomie speciali».

Tuttavia per l'ambiguità che persiste nel testo del regolamento insistono nella declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme impugnate.

Considerato in diritto

1.− Riservata a separate pronunce la decisione dell'impugnazione delle altre disposizioni della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia

di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), vengono in esame, in questa sede, le sole questioni relative all'art. 2, comma 1, lettere a) e c), della medesima legge n. 164 del 2016, promosse dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalle Regioni Lombardia, Liguria e Veneto.

In considerazione della parziale identità delle norme denunciate e delle censure proposte, i sette giudizi, come sopra delineati, devono essere riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

2.− Il vaglio delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione a queste disposizioni, che modificano i commi 3 e 5 dell'art. 10 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), rende necessario tratteggiare il sistema normativo in cui esse si collocano con riguardo sia alla disciplina precedente che a quella intervenuta successivamente.

3.− Occorre prendere le mosse dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) che, come è noto, ha riformulato gli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione.

3.1.− La legge è sostanzialmente attuativa del patto "Euro Plus", approvato dai Capi di Stato e di Governo della zona euro l'11 marzo 2011 e condiviso dal Consiglio europeo il 24-25 marzo 2011. Con esso gli Stati membri si sono impegnati ad adottare misure volte a perseguire gli obiettivi della sostenibilità delle finanze pubbliche, della competitività, dell'occupazione e della stabilità finanziaria, e in particolare a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'Unione europea fissate nel patto di stabilità e crescita, ferma restando «"la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale" cui ricorrere, purché avente «"una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)" e tale da "garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale"» (sentenza n. 88 del 2014).

A sua volta, la direttiva relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011), cui si è data attuazione con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 54 (Attuazione della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri), ha stabilito regole minime comuni atte a garantire una disciplina uniforme di bilancio negli Stati membri. In particolare nell'art. 5 si prevede che «Ciascuno Stato membro si dota di regole di bilancio numeriche specifiche che promuovano effettivamente l'osservanza dei suoi obblighi derivanti dal TFUE nel settore delle politiche di bilancio, nell'ambito di una prospettiva pluriennale per l'intera amministrazione pubblica».

Infine, con il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (meglio noto come Fiscal Compact), sottoscritto a Bruxelles il 2 marzo 2012 e in vigore dal 1° gennaio 2013, ratificato in Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 114 (Ratifica ed esecuzione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria tra il Regno del Belgio, la Repubblica di Bulgaria, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l'Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, il Granducato di Lussemburgo, l'Ungheria, Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Polonia, la Repubblica portoghese, la Romania, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia, con Allegati, fatto a Bruxelles il 2 marzo 2012), come già ricordato nella sentenza n. 88 del 2014, «gli Stati contraenti, all'art. 3, comma 2, si sono impegnati a recepire le regole del "patto di bilancio" "tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il

cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio"». Con il Trattato le parti contraenti si impegnavano, in particolare, ad introdurre ed applicare, tra l'altro, la regola secondo cui il bilancio della pubblica amministrazione deve essere in pareggio o in avanzo. Ai sensi del Protocollo n. 12 (Procedura per i disavanzi eccessivi) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, particolarmente significativa è l'affermazione secondo cui per pubblica amministrazione si intende, fra l'altro, l'amministrazione statale, regionale o locale.

3.2.− Le modifiche alla Costituzione rispondono dunque alle finalità e agli obblighi previsti in sede europea e nella sostanza comportano l'introduzione del principio dell'equilibrio tra entrate e spese, riferito non al singolo ente ma al complesso di tutte le pubbliche amministrazioni.

3.3.− Vengono in rilievo anzitutto gli artt. 81 e 119 Cost., come novellati.

Quanto al primo, il sesto comma, nella nuova formulazione, afferma per il «complesso delle pubbliche amministrazioni» i princìpi dell'equilibrio di bilancio tra entrate e spese e della sostenibilità del debito, riservando ad una legge, approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, il potere di stabilire, oltre che il contenuto della legge di bilancio, «le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare» l'implementazione dei due princìpi.

Nell'art. 119 Cost., poi, al primo comma, dopo il riconoscimento dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, è stata aggiunta la seguente specificazione: «nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci», nonché l'inciso: «e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea». Al secondo periodo del sesto comma, secondo cui le autonomie «possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento», è stato poi aggiunto l'inciso: «con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio».

A proposito di quest'ultima disposizione, nei lavori parlamentari della legge costituzionale (Relazione delle Commissioni permanenti I e V della Camera presentata alla Presidenza il 21 febbraio 2012), si chiarisce che il principio del pareggio di bilancio viene riferito alla singola autonomia territoriale, ma che, con la novella del sesto comma, assume rilievo l'equilibrio complessivo dell'aggregato regionale degli enti locali, atteso che il debito è possibile solo se compensato dall'equilibrio del contesto regionale di cui il singolo ente fa parte; l'indebitamento non solo deve finanziare spese di investimento, ma è condizionato, oltre che alla contestuale definizione di piani di ammortamento, al rispetto di tale equilibrio.

4.− È alla luce di questo principio fondamentale che vanno lette le ulteriori modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 2012.

In particolare, il nuovo primo comma dell'art. 97 Cost., secondo cui «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico», rinvia ad una nozione unitaria di pubblica amministrazione.

L'art. 117 Cost., a sua volta, è stato modificato, sancendo che la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» rientra negli ambiti di competenza legislativa esclusiva statale e non più − come nell'originario riparto competenziale − nelle materie di competenza concorrente tra lo Stato e le Regioni. Ed è bene ricordare che questa Corte ha costantemente affermato che di regola i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato, nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica, si applicano anche ai soggetti ad

autonomia speciale (ex plurimis, sentenze n. 46 del 2015, n. 54 del 2014, n. 30 del 2012, n. 229 del 2011, n. 120 del 2008, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005, n. 353 e n. 36 del 2004), in quanto essi sono funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

5.− A chiusura del sistema, il comma 2, lettera b), dell'art. 5, della legge cost. n. 1 del 2012 rimette ad una legge rinforzata la disciplina della facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'art. 119, sesto comma, secondo periodo, Cost., come novellato.

A questa legge è anche affidata la individuazione di una serie di elementi, tra cui le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, e in particolare il contenuto della legge di bilancio dello Stato, e le modalità attraverso le quali gli enti in questione concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

6.− In effetti la legge rinforzata poi emanata, la n. 243 del 2012, ha disciplinato, al Capo IV, l'applicazione del principio dell'equilibrio complessivo tra entrate e spese nei confronti delle Regioni e degli enti locali (artt. da 9 a 12), fissando la regola nuova − rispetto al previgente patto di stabilità – del raggiungimento di un unico saldo, che deve essere "non negativo", precisando inoltre, all'art. 9, comma 1, che la regola contabile dell'equilibrio di bilancio si applica anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome; e, all'art. 10, comma 1, che le condizioni di ricorso all'indebitamento si applicano anche nei confronti delle autonomie speciali.

7.− Questa legge è stata poi modificata dalla legge n. 164 del 2016, con riguardo sia all'art. 9 che all'art. 10, articolo, quest'ultimo, in cui rientrano le norme impugnate.

7.1.− Rilevanti sono, peraltro, anche le modifiche apportate all'art. 9 della legge n. 243 del 2012, attesa la loro portata generale:

− l'art. 1, comma 1, lettera a), nel modificare il comma 1 di tale articolo, ha sostituito i quattro saldi di riferimento ai fini dell'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali ivi previsti (un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali, e un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti) con un unico saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali. Pertanto sono stati soppressi gli obblighi di pareggio per la cassa e le spese correnti;

− l'art.1, comma 1, lettera b), della legge n. 164 del 2016 ha poi introdotto, nello stesso art. 9, il comma 1-bis, con cui viene specificato quali sono le entrate finali e le spese finali che devono essere prese in considerazione ai fini della determinazione del saldo non negativo.

7.2.− Quanto alle disposizioni che qui direttamente interessano, l'art. 2 della legge n. 164 del 2016 ha modificato l'art. 10, commi 3 e 4, della legge n. 243 del 2012, concernenti il ricorso all'indebitamento da parte delle Regioni e degli enti locali e le operazioni di investimento; nonché il comma 5, relativo al decreto al quale sono rimessi criteri e modalità di attuazione dell'articolo medesimo e modalità di attuazione del potere sostitutivo dello Stato.

La lettera a) del comma 1 dell'art. 2 della legge n. 164 del 2016 ha sostituito il comma 3, il

quale, nella versione originaria, nel primo periodo, disponeva che «Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione, come definito dall'articolo 9, comma 1, lettera a)».

La modifica introdotta subordina all'acquisizione di intese regionali, che garantiscano il rispetto del saldo di cui all'art. 9, comma 1 (come novellato), della legge n. 243 del 2012, le operazioni di indebitamento e quelle di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti. Dunque, in modo coerente con le modifiche apportate all'art. 9, viene meno il riferimento al saldo di cassa finale; come pure sono soppressi gli ultimi due periodi del testo originario.

L'art. 2, comma 1, lettera b), della legge n. 164 del 2016 sostituisce il comma 4 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012 nei termini seguenti: «Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, non soddisfatte dalle intese di cui al comma 3, sono effettuate sulla base dei patti di solidarietà nazionali. Resta fermo il rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali».

L'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 164 del 2016 sostituisce il comma 5 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012 come segue: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare d'intesa con la Conferenza unificata, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. Lo schema del decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere delle commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario. I pareri sono espressi entro quindici giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato».

Il testo originario dell'art. 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012, su cui è intervenuta la sentenza n. 88 del 2014 – di cui in seguito −, prevedeva: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo».

8.− Venendo al merito delle questioni sollevate, in primo luogo vanno vagliate quelle proposte dalla Provincia autonoma di Bolzano, dalla Provincia autonoma di Trento, dalla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, dalla Regione Liguria, dalla Regione Lombardia e dalla Regione Veneto (quest'ultima Regione ha così specificato l'impugnazione proposta in generale in relazione all'art. 2 della legge n. 164 del 2016), in relazione all'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 164 del 2016, che modifica l'art. 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012.

8.1.− Le Province autonome di Trento e di Bolzano e la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol denunciano che la mancata affermazione normativa del carattere tecnico del decreto, come ritenuto necessario dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 88 del 2014, è lesiva del giudicato costituzionale.

8.2.− Inoltre, tutte le ricorrenti assumono che le loro competenze, provinciali e regionali, escluderebbero l'esercizio della potestà regolamentare ai sensi dell'art. 117, sesto comma, Cost., attesa, altresì, la riserva di legge rinforzata di cui all'art. 5, comma 2, lettera b), della legge cost. n. 1 del 2012.

In particolare la Provincia autonoma di Bolzano, la Provincia autonoma di Trento, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, nel complesso, denunciano la violazione dell'art. 5, comma 2, lettera b), della legge cost. n. 1 del 2012, che, nel prevedere l'adozione di

legge rinforzata, esclude la possibilità di un intervento normativo statale con fonte secondaria di natura regolamentare, se non per meri contenuti tecnici, con lesione anche del giudicato costituzionale (art. 136 della Costituzione), in quanto nella sostanza viene ripristinata una legge già dichiarata illegittima. Né tale vizio può intendersi sanato dalla previsione dell'intesa con la Conferenza unificata e non più con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

8.3.− Le Province autonome di Trento e di Bolzano e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, nel complesso, prospettano anche la lesione degli ambiti di competenza provinciali e regionali, in violazione dell'art. 117, terzo comma, e sesto comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e con l'art. 54, numero 2), del d.P.R. n. 670 del 1972 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), che limita la potestà regolamentare dello Stato alle materie rimesse alla competenza esclusiva dello stesso; degli artt. 4, 5, 6, 8, 9 16, 54, numero 5), e delle disposizioni contenute nel Titolo VI dello statuto; dell'art. 2 del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 473 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di finanza locale); degli artt. 17 e 18 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale) e degli artt. 2, 3 e 4 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).

8.4.− Anche la Regione Liguria, la Regione Lombardia e la Regione Veneto hanno dedotto la violazione dell'art. 5, comma 2, lettera b), della legge cost. n. 1 del 2012, e, nel complesso, degli artt. 5, 81, sesto comma, 114, 117, sesto comma, 118, 119 Cost., poiché il d.P.C.m., dovendo disciplinare non solo le ipotesi di indebitamento, ma anche la diversa fattispecie delle operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, violerebbe l'autonomia politica, gestoria, amministrativa e finanziaria delle Regioni.

8.5.− In secondo luogo, le Province autonome di Trento e di Bolzano e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol contestano la rimessione al decreto delle modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, mancando il fondamento normativo primario.

8.6.− Nell'insieme, le Province autonome di Trento e di Bolzano, e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, prospettano la violazione degli artt. 120, secondo comma, in particolare l'ultimo periodo, e 117, terzo, quinto e sesto comma, Cost. (in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001), non facendo la norma riferimento ad alcuno dei presupposti costituzionali che giustificano il potere sostitutivo (già disciplinato dall'art. 8 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, recante «Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616»), anche in relazione all'art. 3 Cost., con riguardo ai profili della ragionevolezza, del divieto di arbitrarietà e della certezza del diritto.

La norma lederebbe in modo ingiustificato l'autonomia legislativa delle ricorrenti, che non è soggetta al potere regolamentare dello Stato (artt. 8 e 9, in relazione agli artt. 4 e 5 dello statuto regionale), nonché quella amministrativa, in relazione alle materie dell'organizzazione, del bilancio, dell'esercizio dell'autonomia finanziaria (art. 16 dello statuto regionale), e quella finanziaria.

9.− La questione proposta in relazione alla violazione del giudicato costituzionale non è fondata.

10.− Va ricordato al riguardo che la disposizione, nella sua precedente formulazione, è

stata dichiarata costituzionalmente illegittima, con la sentenza n. 88 del 2014, «nella parte in cui non prevede la parola "tecnica", dopo le parole "criteri e modalità di attuazione" e prima delle parole "del presente articolo"».

10.1.− La Corte ha anzitutto escluso la violazione dei parametri relativi alla competenza regionale, affermando che il riferimento deve essere all'art. 5, comma 2, lettera b), della legge cost. n. 1 del 2012, il quale prevede l'adozione di una disciplina statale attuativa. Quest'ultima non è in alcun modo limitata ai princìpi generali, e il suo contenuto deve essere eguale per tutte le autonomie a garanzia dell'omogeneità dei trattamenti, connaturata alla logica della riforma, atteso che i vincoli generali in materia di indebitamento devono valere «in modo uniforme per tutti gli enti, [e pertanto] solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte […]. I vincoli imposti alla finanza pubblica, infatti, se hanno come primo destinatario lo Stato, non possono non coinvolgere tutti i soggetti istituzionali che concorrono alla formazione di quel "bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni" in relazione al quale va verificato il rispetto degli impegni assunti in sede europea e sovranazionale».

Da tutto ciò la sentenza deduce l'esistenza di una riserva di legge rinforzata e quindi la necessità di verificare l'ambito operativo del decreto in questione, poiché «se è indubbiamente corretto, infatti, il rilievo delle ricorrenti, secondo cui la disciplina della materia è affidata dalla legge cost. n. 1 del 2012 alla legge rinforzata, è anche vero che la natura stessa dell'atto legislativo esclude che esso debba farsi carico di aspetti della disciplina che richiedono solo apporti tecnici, cosicché questa Corte ha affermato la legittimità di un tal genere di disciplina con riferimento al parametro di cui all'art. 117, sesto comma, Cost.».

Sulla base di tali premesse, la sentenza ha ritenuto che per il comma 3 dell'art. 10, relativo alle operazioni d'indebitamento, il decreto aveva solo il compito di stabilire le modalità di comunicazione del saldo di cassa e degli investimenti che s'intendono realizzare, con la conseguenza che il suo ambito era quello tecnico del coordinamento informativo e statistico di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.), non venendo così in rilievo profili di discrezionalità. Quanto al comma 4, invece, poiché veniva rimessa al decreto, in caso di mancato rispetto dell'equilibrio del bilancio regionale allargato, la ripartizione del saldo negativo tra gli enti territoriali inadempienti, esso comportava l'esercizio di un potere di natura discrezionale.

Di qui l'illegittimità della norma impugnata nella parte in cui veniva riservato al decreto un compito attuativo non meramente tecnico.

11.− Secondo questa Corte (sentenza n. 350 del 2010): «[…] perché vi sia violazione del giudicato costituzionale, è necessario che una norma ripristini o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale» e che in particolare «le decisioni di accoglimento hanno per destinatario il legislatore stesso, al quale è quindi precluso non solo il disporre che la norma dichiarata incostituzionale conservi la propria efficacia, bensì il perseguire e raggiungere, "anche se indirettamente", esiti corrispondenti a quelli già ritenuti lesivi della Costituzione».

Nel caso di specie la pronuncia additiva della sentenza n. 88 del 2014 è stata adottata dopo una verifica del concreto atteggiarsi del decreto (carattere tecnico o discrezionale) in relazione al contenuto precettivo dei precedenti commi dell'art. 10, contenuto che quindi assume un valore determinante. Ne consegue che in presenza di una significativa modifica di quest'ultimo, anche in relazione al diverso contesto determinato dalla novellazione dell'art. 9, non sussiste, sia sotto il profilo sostanziale che formale, il ripristino o la conservazione del significato della norma dichiarata costituzionalmente illegittima.

12.− La questione, dunque, non è fondata.

13.− La seconda questione, sollevata da tutte le ricorrenti, sia pure con diverse censure in ragione del diverso status di autonomia, pone il problema della riconducibilità della disciplina in esame alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, quale presupposto della potestà regolamentare ex art. 117, sesto comma, Cost., e della necessità di un carattere meramente tecnico.

14.− La questione è fondata.

15.− Come si è chiarito nella sentenza n. 88 del 2014, i commi 3 e 4 della legge n. 243 del 2012 alla cui attuazione è destinato il regolamento, trovano fondamento costituzionale nell'art. 5, comma 2, lettera b), della legge cost. n. 1 del 2012, che prevede una disciplina statale attuativa da adottare con legge rinforzata, cosicché è da escludere che lo Stato possa esercitare in materia una potestà regolamentare integrativa e non meramente tecnica.

Come nel caso precedente, pertanto, occorre procedere al vaglio dei commi in questione per verificare la portata della disciplina affidata al regolamento.

Ebbene, quanto al comma 3, non vi è dubbio che il riferimento alle intese in termini così generali potrebbe comportare l'esercizio di un potere tanto di natura meramente tecnica, quanto di natura discrezionale. È anzi da presumere che la novità e la rilevanza dell'istituto esigano una disciplina caratterizzata per la maggior parte da scelte discrezionali.

Nel comma 4 il riferimento è ai patti di solidarietà nazionale, da porre in essere qualora la cessione o la richiesta di spazi finanziari, finalizzati ad investimenti da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, non sia stata soddisfatta dalle intese, e ciò senza ulteriori specificazioni. Anche questo istituto, dunque, richiede una disciplina di dettaglio, che potrebbe costituire esercizio di un potere tanto di natura meramente tecnica, quanto di natura discrezionale.

Come nel caso precedente ciò impone di riservare al decreto un compito attuativo meramente tecnico per ricondurre a legittimità costituzionale la norma impugnata.

16.− Il comma 5 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012, è pertanto costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede la parola «tecnica», dopo le parole «criteri e modalità di attuazione» e prima delle parole «del presente articolo».

17.− Va, in proposito, ribadito che il discrimine fra i due profili e il relativo vaglio di legittimità costituzionale hanno modo di spiegarsi adeguatamente nelle sedi competenti, poiché, qualora il decreto dovesse esorbitare dai limiti tracciati, incidendo così sulle prerogative delle autonomie speciali, resta ferma la possibilità «di esperire i rimedi consentiti dall'ordinamento, ivi compreso, se del caso, il conflitto di attribuzione davanti a questa Corte» (sentenza n. 88 del 2014).

18.− L' ulteriore questione posta in relazione all'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 164 del 2016 riguarda la rimessione al decreto delle modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato.

Si prospetta, nel complesso, la violazione degli artt. 120, secondo comma, ultimo periodo, e 117, quinto comma, Cost., deducendosi che la norma non fa riferimento ad alcuno dei presupposti costituzionali che giustificano il potere sostitutivo; dell'art. 3 Cost., con riguardo al profilo della ragionevolezza, del divieto di arbitrarietà e della certezza del diritto, nonché al principio di legalità sostanziale; dell'art. 117, terzo e sesto comma, Cost. (richiamato ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001), i quali richiedono la fonte normativa statale e limitano il potere regolamentare alle materie di competenza legislativa statale esclusiva; dei princìpi di autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria, in relazione alle disposizioni statutarie che ne costituiscono il fondamento.

19.− Va premesso che il riferimento effettuato dalla Provincia autonoma di Bolzano all'art. 8 del d.P.R. n. 526 del 1987 non è conferente, atteso che la Corte costituzionale ha già avuto modo di affermare con la sentenza n. 425 del 1999 che: «Tale disposizione prevede una procedura di "messa in mora" degli organi regionali e provinciali del Trentino-Alto Adige, inadempienti nei confronti degli obblighi comunitari, e il potere sostitutivo del Consiglio dei ministri, nei confronti dell'Amministrazione regionale o provinciale che non abbia provveduto nel termine stabilito dal Governo. La procedura indicata, modellata su quella a suo tempo prevista dal terzo comma dell'art. 6 del d.P.R. n. 616 del 1977, riguarda, e non potrebbe non riguardare, soltanto il caso di adempimento attraverso provvedimenti di natura amministrativa e non anche quello in cui l'atto comunitario, fonte di obblighi per gli Stati membri, richieda un intervento di natura legislativa».

Egualmente inconferente il richiamo all'art. 117, quinto comma, Cost., poiché, come più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale (ex multis, sentenze n. 270 del 2016 e n. 250 del 2015), la norma si riferisce alla partecipazione delle Regioni «alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari», e in questo ambito riconosce alle Regioni stesse «il potere di attuare gli atti dell'Unione europea nelle materie di loro competenza».

20.− La questione è fondata per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

La disposizione introduce, all'evidenza, una riserva di legge in materia di disciplina del potere sostitutivo, disciplina che in effetti è stata adottata con l'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Alla stregua di tale chiaro disposto costituzionale, questa Corte ha più volte affermato (sentenze n. 338 del 1989 e n. 177 del 1988) che le ipotesi in cui può essere esercitato il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni o delle Province autonome e le modalità di esercizio dello stesso debbono essere previste da un atto fornito di valore di legge.

21.− Pertanto è costituzionalmente illegittima, perché lede i principi enunciati dall'art. 120, secondo comma, Cost., la previsione impugnata che rimette al decreto le modalità di attuazione del potere sostitutivo dello Stato in relazione all'inerzia o ritardo delle Regioni o delle Province ad autonomia speciale.

22.− Sono assorbite le ulteriori censure.

23.− La sola Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia censura l'art. 2, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016, che sostituisce il comma 3 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012.

La ricorrente prospetta che la novella, nel vincolare ad intese l'utilizzo degli avanzi di amministrazione, violi l'autonomia finanziaria e l'autonomia politica dell'ente (artt. 48, 49, 51 e 52 dello statuto di autonomia, art. 119, primo, secondo e sesto comma, se più favorevole ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001), in quanto comporta la perdita di disponibilità delle riserve di amministrazione e quindi una loro sostanziale espropriazione; inoltre perché vincola il loro utilizzo ai soli investimenti.

24.− La questione non è fondata.

25.− La nuova formulazione del comma 3 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012 va letta nel contesto scaturito dalla riforma prima delineata. Le intese in esso previste costituiscono, infatti, lo strumento per garantire un equilibrio di bilancio non limitato al singolo ente ma riferito all'intero comparto regionale. Ciò evidentemente impone di mettere in relazione quegli enti che, grazie alle loro riserve di amministrazione, hanno la disponibilità di "spazi finanziari", secondo l'espressione tecnica usata nel d.P.C.m. adottato ai sensi del citato comma 5 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012 e quegli enti che tali spazi chiedono di utilizzare per spese di

investimento da coprire con il ricorso all'indebitamento; indebitamento che viene così neutralizzato nel bilancio complessivo degli enti in questione.

In questo quadro la soluzione adottata dal legislatore costituisce il punto di equilibrio fra le esigenze della riforma e il rispetto delle autonomie finanziarie, come conformate dalla riforma stessa. Difatti, se è vero che nella previsione è presente un obbligo procedimentale che condiziona l'immediata utilizzabilità degli avanzi di amministrazione, è anche vero che la concreta realizzazione del risultato finanziario rimane affidata al dialogo fra gli enti interessati che l'avvio dell'intesa dovrebbe comportare.

26.– Quanto alle modalità e ai contenuti delle intese, nulla dice la disposizione e pertanto, allo stato, essi devono ritenersi rimessi alla disponibilità delle parti, come indirettamente è confermato dall'art. 2 del d.P.C.m. 21 febbraio 2017, n. 21 (Regolamento recante criteri e modalità di attuazione dell'articolo 10, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano), in cui la procedura che si sviluppa al seguito dell'"avviso" presuppone la formulazione di apposite domande di "cessione e acquisizione di spazi finanziari".

Peraltro la genericità della previsione, che ne fa una disposizione essenzialmente di principio, potrebbe senza dubbio richiedere, oltre all'intervento meramente tecnico affidato al regolamento, una disciplina integrativa che, come si è già chiarito, deve essere adottata con atti di livello normativo primario.

27.– Alla stregua di tali considerazioni, la censura della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia non è fondata, poiché non si è in presenza di una espropriazione dei residui di amministrazione.

28.– Egualmente infondata è l'ulteriore censura della Regione, secondo cui la norma introdurrebbe il vincolo di utilizzare i risultati di amministrazione per i soli investimenti, violando, così, la sua autonomia finanziaria.

La disposizione, in effetti, dà per scontato il vincolo, ma ciò fa solo nei limiti connessi al positivo espletamento dell'intesa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), nella parte in cui, nel sostituire l'art. 10, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), non prevede la parola «tecnica», dopo le parole «criteri e modalità di attuazione» e prima delle parole «del presente

articolo»;

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

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 164 del 2016, che sostituisce l’art. 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012, promossa, in riferimento all’art. 136 della Costituzione, dalle Province autonome di Trento e di Bolzano e dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, con i ricorsi indicati in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016, che modifica l’art. 10, comma 3, della legge n. 243 del 2012, promossa, in riferimento agli artt. 48, 49, 51, 52 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), all’art. 119, primo, secondo e sesto comma, Cost., in relazione all’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l’11 ottobre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Giancarlo CORAGGIO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 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.