CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **77/2019** (ECLI:IT:COST:2019:77)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **CAROSI**
Udienza Pubblica del **19/02/2019**; Decisione del **19/02/2019**
Deposito del **09/04/2019**; Pubblicazione in G. U. **17/04/2019**
Norme impugnate: Art. 1, c. 828°, della legge 27/12/2017, n. 205.
Massime: **41953 41954**
Atti decisi: **ric. 22/2018**

SENTENZA N. 77

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 828, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 27 febbraio 2018, depositato in cancelleria il 6 marzo 2018, iscritto al n. 22 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 16, prima

serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 19 febbraio 2019 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso iscritto al n. 22 del reg. ric. 2018, la Provincia autonoma di Trento ha impugnato l'art. 1, comma 828, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) in riferimento agli articoli 8, 16, 79, 80, 81, 103, 104 e 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige) e agli articoli 17, 18 e 19 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), 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 gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione, all'accordo siglato in data 15 ottobre 2014, recepito con legge 23 dicembre 2014 n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)» nonché al principio dell'accordo in materia di rapporti finanziari tra Provincia autonoma e Stato di cui agli artt. 104 e 107 dello statuto speciale e all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., all'art. 81 Cost., anche in relazione alla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e alla 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).

1.1.– L'art. l, comma 828, della legge n. 205 del 2017 stabilisce che «il comma 483 dell'articolo l della legge 11 dicembre 2016, n. 232, è abrogato».

La ricorrente evidenzia che il menzionato comma 483 recava una specifica clausola di salvaguardia delle competenze della Provincia autonoma: esso prevedeva, al primo periodo, che, «per le regioni Friuli Venezia-Giulia e Trentino-Alto Adige, nonché per le province autonome di Trento e di Bolzano, non si applicano le disposizioni di cui ai commi 475 e 479 del presente articolo e resta ferma la disciplina del patto di stabilità interno recata dall'articolo l, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come attuata dagli accordi sottoscritti con lo Stato».

Pertanto, prosegue la Provincia autonoma di Trento, per effetto di tale abrogazione, l'art. 1, comma 475, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), risulterebbe sicuramente applicabile, quanto alle lettere a) e b), pro futuro alle due Province autonome e agli enti locali della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol.

In particolare, il citato comma 475 detta le sanzioni in attuazione della disciplina prevista dall'art. 9, comma 4, della legge n. 243 del 2012, in caso di mancato raggiungimento del saldo in equilibrio, come determinato dal precedente comma 466.

L'art. 1, comma 479, della legge n. 232 del 2016 disciplina, invece, le misure premiali: è

previsto che, per le Regioni che rispettino il saldo di cui al comma 466 e che conseguano un saldo finale di cassa non negativo fra le entrate e le spese finali, siano assegnate, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 30 luglio di ciascun anno, le eventuali risorse incassate dal bilancio dello Stato alla data del 30 giugno ai sensi del comma 475, lettera b).

La ricorrente premette di aver già impugnato, con ricorso iscritto al n. 24 del reg. ric. 2017, l'art. 1, commi 475, lettere a) e b), della legge n. 232 del 2016 e, in subordine, anche il successivo comma 479, lettera a), con impugnazione condizionata all'ipotesi in cui la Corte non avesse ritenuto applicabile alla Provincia autonoma di Trento la clausola di salvaguardia recata dall'art. l, comma 483, della medesima legge n. 232 del 2016.

Osserva quindi la ricorrente che, per effetto dell'abrogazione del citato art. 1, comma 483, della legge n. 232 del 2016, il comma 475, quanto alle lettere a) e b), sarebbe divenuto sicuramente applicabile alla stessa Provincia autonoma.

Per tali motivi, la ricorrente riproduce nel presente giudizio parte delle censure di costituzionalità già formulate nel precedente ricorso, sollevandole nei confronti dell'art. 1, comma 828, della legge n. 205 del 2017, nella parte in cui, avendo abrogato la clausola di salvaguardia costituita dal citato art. 1, comma 483, renderebbe applicabile l'intero sistema sanzionatorio alla Provincia autonoma e ai Comuni del territorio provinciale.

Quanto, poi, al sistema premiale di cui al successivo comma 479, la ricorrente osserva che ove l'applicazione delle sanzioni alla Provincia autonoma e ai suoi Comuni fosse ritenuta legittima da questa Corte, esso dovrebbe corrispondentemente estendersi alla Provincia: ciò dovrebbe avvenire o in via interpretativa, attraverso una lettura estensiva del riferimento alle Regioni contenuto nel predetto comma 479 ovvero, se tale interpretazione fosse preclusa dalla lettera della disposizione, attraverso la dichiarazione di illegittimità costituzionale.

1.2.– Nello specifico, la Provincia autonoma di Trento lamenta che, per effetto dell'accennata abrogazione del comma 483 della legge n. 232 del 2016, sarebbe divenuto direttamente applicabile alla medesima e ai propri enti locali l'intero sistema sanzionatorio recato dall'art. 1, comma 475, della legge n. 232 del 2016, in violazione sia del principio di leale collaborazione che dell'accordo (trasfuso nel nuovo testo dell'art. 79 dello statuto speciale), sia delle norme statutarie che attribuiscono alla Provincia le funzioni di coordinamento finanziario dei propri enti locali, con conseguente responsabilità della Provincia autonoma verso lo Stato e correlata competenza della stessa Provincia autonoma a disciplinare le sanzioni e ad accertare le violazioni commesse dai propri enti. Si sostiene, quindi, che il sistema sanzionatorio previsto dallo Stato non potrebbe produrre direttamente i suoi effetti in ambito provinciale, ma dovrebbe, invece, essere tradotto da specifiche norme provinciali secondo le specifiche disposizioni che regolano i rapporti tra legge statale e norme provinciali;

1.2.1.– Per i suddetti motivi, la ricorrente censura la diretta applicazione non solamente delle lettere a) e b) dell'art. 1, comma 475, ma anche delle lettere c), d), e) e f) del medesimo comma, in quanto anch'esse – limitando gli impegni e le spese di investimento, ponendo un divieto di assunzione di personale, e ponendo in capo agli amministratori la riduzione delle indennità e dei gettoni di presenza – recherebbero misure dettagliate e direttamente applicative nei confronti degli enti locali provinciali.

1.2.2.– Quanto alla misura prevista dal comma 475, lettera a), la Provincia autonoma sostiene che essa violerebbe il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., il principio di equilibrio di bilancio di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., nonché l'art. 9, comma 2, della legge n. 243 del 2012, in quanto si prevederebbe irragionevolmente una sanzione di natura pecuniaria a carattere automatico, la cui irrogazione renderebbe oggettivamente più difficile per l'ente raggiungere l'obiettivo di bilancio nonché adottare le

misure correttive prescritte dall'art. 9, comma 2, della "legge rinforzata" n. 243 del 2012.

1.2.3.– In relazione, invece, a quanto previsto dall'art. 1, comma 475, lettera b), – secondo cui «in caso di mancato versamento» degli importi previsti «si procede al recupero di detto scostamento a valere sulle giacenze depositate a qualsiasi titolo nei conti aperti presso la tesoreria statale» – la Provincia autonoma di Trento sostiene che, in tal modo, si consentirebbe allo Stato non solo di determinare unilateralmente l'an e il quantum del presunto debito, ma addirittura di attribuirsi direttamente la somma in questione, violando così il principio dell'accordo trasfuso nel nuovo testo dell'art. 79, quarto comma, dello statuto speciale. La Provincia autonoma escluderebbe, altresì, che, nei confronti della Regione, delle Province e degli enti appartenenti al sistema territoriale regionale integrato, operino disposizioni statali che prevedono obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque denominati.

1.2.4.– La misura prevista dalla citata lettera b) del comma 475 violerebbe, inoltre, il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., l'art. 9, comma 2, della legge n. 243 del 2012, l'art. 81, sesto comma, Cost. e l'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012, in quanto il previsto meccanismo sanzionatorio del versamento, per tre anni, di un terzo dell'importo dello scostamento finirebbe per contrastare con i fini espressi nell'art. 9, comma 2, della legge n. 243 del 2012 che, invece, richiede che siano previste «misure di correzione tali da assicurarne il recupero entro il triennio successivo»: misure che portano a recuperare lo squilibrio e che nulla avrebbero a che fare con un simile meccanismo afflittivo, la cui applicazione sicuramente non migliorerebbe, per l'ente che lo subisce, l'equilibrio tra entrate e uscite.

1.2.5.– Infine, in via subordinata, la ricorrente impugna il medesimo meccanismo abrogativo, laddove si dovesse ritenere applicabile alla ricorrente Provincia autonoma il sistema delle sanzioni di cui all'art. 1, comma 475, della legge n. 232 del 2016 senza però ricomprenderla nel sistema dei premi di cui al successivo comma 479, per violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e del principio di proporzionalità tra premi e sanzioni sancito dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012, in attuazione dell'art. 81 Cost. e dell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012. In tal caso l'impugnazione è subordinata dalla ricorrente all'ipotesi in cui a tale risultato non possa giungersi in via interpretativa, attraverso una lettura estensiva del riferimento alle Regioni contenuto nella medesima disposizione.

2.– Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'infondatezza del ricorso.

2.1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva preliminarmente che l'art. 1, comma 483, della legge n. 232 del 2016 riguardava le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Bolzano e di Trento, alle quali non si applicava ancora la disciplina del pareggio di bilancio, ma quella precedente concernente il patto di stabilità interno. In particolare, per la Regione autonoma Trentino Alto-Adige/Südtirol e le Province autonome di Bolzano e di Trento l'articolo 79 dello statuto speciale, come da ultimo modificato dalla legge n. 205 del 2017, in attuazione dell'accordo con lo Stato, stabilisce che il pareggio di bilancio si applica a decorrere dal 2018.

Quindi, con l'introduzione del criterio del pareggio di bilancio anche alle Province autonome è stato coerentemente abrogato l'art. 1, comma 483, determinando l'applicazione del sistema sanzionatorio e premiale anche alle autonomie che precedentemente ne erano escluse.

2.2.– La difesa statale rammenta come la Corte abbia precisato che la specialità non implica potestà di deviare rispetto al comune percorso definito dalla Costituzione sulla base della condivisione di valori e principi insensibili alla dimensione territoriale, tra cui, in

particolare, l'adempimento, da parte di tutti, dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale – di cui il coordinamento rappresenta la traduzione sul piano dei rapporti finanziari – anche in ragione della responsabilità che incombe su tutti i cittadini.

Evidenzia, inoltre, che lo stesso art. 79 dello statuto speciale farebbe salvo «il coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione».

3.– Con memoria depositata in vista dell'udienza pubblica, la Provincia autonoma di Trento ha richiamato le decisioni della Corte intervenute successivamente al deposito del presente ricorso, e in particolare la sentenza n. 101 del 2018, che ha deciso il ricorso n. 24 del reg. ric. 2017, nonché le sentenze n. 94 e n. 124 del 2018.

3.1.– Osserva comunque la ricorrente che nella sentenza n. 101 del 2018 non vi sarebbe alcuna presa di posizione in ordine al motivo di impugnazione svolto in via subordinata, che denunciava la soggezione della Provincia ai meccanismi sanzionatori senza il coinvolgimento della medesima in quelli premiali.

3.2.– La Provincia autonoma di Trento ritiene che, anche alla luce di quanto affermato dalla Corte nelle sentenze n. 94, n. 101 e n. 124 del 2018, sia necessario evidenziare che, mentre il sistema delle sanzioni a carico dei Comuni trentini è stato ricondotto a legittimità grazie all'intervento sostitutivo operato dalla citata sentenza n. 101 del 2018, sarebbe divenuta attuale – con l'abrogazione della clausola di salvaguardia e con il passaggio al sistema del pareggio di bilancio dal 2018 per il Trentino-Alto Adige/Südtirol – la questione della partecipazione della Provincia autonoma al sistema sanzionatorio e premiale, che parrebbe testualmente prevista per le sanzioni (art. l, comma 475, lettera b, della legge n. 232 del 2016), ma non per le misure premiali (art. l, comma 479, lettera a, della medesima legge n. 232 del 2016).

La Provincia ricorrente sostiene al riguardo che, benché la questione di costituzionalità dei commi 475 e 479 dell'art. l della legge n. 232 del 2016 (allora corredati dalla clausola di salvaguardia di cui al comma 483), già proposta dalla Provincia in via diretta, sia stata ritenuta infondata, tale conclusione richiederebbe, comunque, una nuova verifica nel diverso contesto del pareggio di bilancio.

Per tale ragione la Provincia autonoma insiste per l'accoglimento delle censure sollevate e chiede alla Corte di chiarire se la Provincia autonoma continui, anche nel sistema del pareggio di bilancio, a rimanere esclusa dal sistema sanzionatorio e premiale e dal correlativo meccanismo di incameramento e trasferimento di fondi previsto per la generalità degli enti territoriali (pur rimanendo ferma la previsione, per essa, di sanzioni proporzionate all'entità degli scostamenti dagli obiettivi e dei relativi premi, secondo modalità specificamente previste in sede di accordo con lo Stato), secondo quanto prospettato dalla Corte nella sentenza n. 101 del 2018, dove si afferma che le Province autonome «non partecipano ai fondi statali che riguardano rispettivamente l'incameramento dell'importo delle sanzioni e la correlata erogazione dei premi afferenti al regime ordinario degli altri enti territoriali».

Ove si ritenga che la Provincia autonoma debba rientrare nel sistema generale approntato dall'art. 1, commi da 475 a 479, della legge n. 232 del 2016 – pur con gli adattamenti richiesti dalla peculiare disciplina statutaria, come ad esempio la gestione dei premi e delle sanzioni per i Comuni trentini da parte della Provincia stessa – si chiede alla Corte di chiarire a quali condizioni essa possa partecipare a tale sistema anche per quanto riguarda il profilo premiale, pena la violazione, in caso contrario, dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza e dei principi di proporzionalità tra premi e sanzioni sancito dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012, in attuazione dell'art. 81 Cost. e dell'art. 5 della legge cost. n. l del 2012.

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe la Provincia autonoma di Trento ha impugnato l'art. 1, comma 828, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), in riferimento agli artt. 8, 16, 79, 80, 81, 103, 104 e 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige), agli artt. 17, 18 e 19 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), all'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 gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione, all'accordo siglato in data 15 ottobre 2014, recepito dalla legge 23 dicembre 2014 n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», nonché al principio dell'accordo in materia di rapporti finanziari tra Provincia autonoma e Stato di cui agli artt. 104 e 107 dello statuto speciale e all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., all'art. 81 Cost., anche in relazione alla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e alla 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).

1.1.– L'art. l, comma 828, della legge n. 205 del 2017 stabilisce che «il comma 483 dell'articolo l della legge 11 dicembre 2016, n. 232, è abrogato».

La ricorrente evidenzia che il menzionato comma 483 recava una specifica clausola di salvaguardia delle competenze della Provincia autonoma: esso prevedeva, al primo periodo, che, «per le regioni Friuli Venezia-Giulia e Trentino-Alto Adige, nonché per le province autonome di Trento e di Bolzano, non si applicano le disposizioni di cui ai commi 475 e 479 del presente articolo e resta ferma la disciplina del patto di stabilità interno recata dall'articolo l, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come attuata dagli accordi sottoscritti con lo Stato».

Pertanto, prosegue la Provincia autonoma di Trento, per effetto di tale abrogazione, l'art. 1, comma 475, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), risulterebbe sicuramente applicabile, quanto alle lettere a) e b), pro futuro alle due Province autonome e agli enti locali della Regione Trentino-Alto Adige.

In particolare, il citato comma 475 detta le sanzioni in attuazione della disciplina prevista dall'art. 9, comma 4, della legge n. 243 del 2012, in caso di mancato raggiungimento del saldo in equilibrio, come determinato dal precedente comma 466.

L'art. 1, comma 479, della legge n. 232 del 2016 disciplina, invece, le misure premiali: è previsto che, per le Regioni che rispettino il saldo di cui al precedente comma 466 e che conseguano un saldo finale di cassa non negativo fra le entrate e le spese finali, siano assegnate, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 30 luglio di ciascun anno, le eventuali risorse incassate dal bilancio dello Stato alla data del 30 giugno ai sensi del comma 475, lettera b).

La ricorrente premette di aver già impugnato, con ricorso iscritto al n. 24 reg. ric. dell'anno 2017, l'art. 1, commi 475, lettere a) e b), della legge n. 232 del 2016 e, in subordine, anche il successivo comma 479, lettera a), con impugnazione condizionata all'ipotesi in cui la Corte non avesse ritenuto applicabile alla Provincia autonoma di Trento la clausola di

salvaguardia recata dall'art. l, comma 483, della medesima legge n. 232 del 2016.

Osserva ora che, per effetto dell'abrogazione di quest'ultima disposizione, il citato comma 475, quanto alle lettere a) e b), sarebbe, in seguito, divenuto sicuramente applicabile alla ricorrente Provincia autonoma.

Per tali motivi, essa riproduce nel presente giudizio parte delle censure già formulate nel precedente ricorso, indirizzandole, questa volta, contro l'art. 1, comma 828, della legge n. 205 del 2017, laddove, avendo abrogato la clausola di salvaguardia recata dal citato art. 1, comma 483, renderebbe applicabile alla Provincia autonoma e ai Comuni del territorio provinciale l'intero sistema sanzionatorio.

Quanto, poi, al sistema premiale di cui al menzionato comma 479, la ricorrente osserva che, ove l'applicazione delle sanzioni alla Provincia autonoma e ai suoi Comuni fosse ritenuta legittima da questa Corte, esso dovrebbe corrispondentemente estendersi alla Provincia: tanto dovrebbe avvenire o in via ermeneutica, attraverso un'interpretazione estensiva del riferimento alle Regioni contenuto nel predetto comma 479, o, se essa fosse preclusa dalla lettera della disposizione, attraverso la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma.

1.2.– Nello specifico, la Provincia autonoma di Trento lamenta che, per effetto dell'abrogazione dell'art. 1, comma 483, della legge n. 232 del 2016, sarebbe divenuto direttamente applicabile alla medesima e ai propri enti locali l'intero sistema sanzionatorio recato dall'art. 1, comma 475, della medesima legge, in violazione sia del principio di leale collaborazione che dell'accordo (trasfuso nel nuovo testo dell'art. 79 dello statuto speciale), sia delle norme statutarie che attribuiscono alla Provincia autonoma le funzioni di coordinamento finanziario dei propri enti locali, con conseguente responsabilità (verso lo Stato) e correlata competenza a disciplinare le sanzioni e ad accertare le violazioni commesse dagli enti locali che ricadono nel suo territorio. Si sostiene, quindi, che il regime sanzionatorio previsto dallo Stato non potrebbe produrre direttamente i suoi effetti in ambito provinciale, ma dovrebbe invece essere tradotto da specifiche disposizioni provinciali secondo le previsioni che regolano i rapporti tra legge statale e norme provinciali.

1.2.1.– Per i suddetti motivi, la ricorrente censura la diretta applicazione non solamente delle lettere a) e b) dell'art. 1, comma 475, ma anche delle lettere c), d), e) e f) del medesimo comma, in quanto, si sostiene, anche esse – limitando gli impegni e le spese di investimento, recando un divieto di assunzione di personale, e imponendo agli amministratori la riduzione delle indennità e dei gettoni di presenza – recherebbero misure dettagliate e direttamente applicative nei confronti degli enti locali provinciali.

1.2.2.– Quanto alla misura prevista dal comma 475, lettera a), la Provincia autonoma sostiene che essa violerebbe il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., il principio di equilibrio di bilancio di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., nonché l'art. 9, comma 2, della legge n. 243 del 2012, in quanto si prevederebbe irragionevolmente una sanzione di natura pecuniaria a carattere automatico, la cui irrogazione renderebbe oggettivamente più difficile per l'ente raggiungere l'obiettivo di bilancio nonché adottare le misure correttive prescritte dall'art. 9, comma 2, della legge "rinforzata" n. 243 del 2012.

1.2.3.– In relazione, invece, a quanto previsto dall'art. 1, comma 475, lettera b) – secondo cui «in caso di mancato versamento» degli importi previsti «si procede al recupero di detto scostamento a valere sulle giacenze depositate a qualsiasi titolo nei conti aperti presso la tesoreria statale» – la Provincia autonoma di Trento sostiene che, in tal modo, si consentirebbe allo Stato non solo di determinare unilateralmente l'an e il quantum del presunto debito, ma addirittura di attribuirsi direttamente la somma in questione, violando così il principio dell'accordo trasfuso nel nuovo testo dell'art. 79, quarto comma, dello statuto speciale. La Provincia autonoma escluderebbe, altresì, che, nei confronti della Regione, delle Province e

degli enti appartenenti al sistema territoriale regionale integrato, operino le disposizioni statali che prevedono obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque denominati.

1.2.4.– La misura prevista dalla citata lettera b) del comma 475 violerebbe, inoltre, il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., l'art. 9, comma 2, della legge n. 243 del 2012, l'art. 81, sesto comma, Cost. e l'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012, in quanto il previsto meccanismo sanzionatorio del versamento, per tre anni, di un terzo dell'importo dello scostamento finirebbe per contrastare con i fini espressi nell'art. 9, comma 2, della legge n. 243 del 2012, il quale, invece, richiede che siano previste «misure di correzione tali da assicurarne il recupero entro il triennio successivo», misure che portano a recuperare lo squilibrio e che nulla avrebbero a che fare con un simile meccanismo afflittivo, la cui applicazione sicuramente non migliorerebbe, per l'ente che lo subisce, l'equilibrio tra entrate e uscite.

1.2.5.– Infine, in via subordinata, la ricorrente impugna il medesimo meccanismo abrogativo laddove si dovesse ritenere che fosse applicabile alla ricorrente Provincia autonoma il sistema delle sanzioni di cui all'art. 1, comma 475, della legge n. 232 del 2016, senza però ricomprenderla nel sistema dei premi di cui al successivo comma 479, per violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e del principio di proporzionalità tra premi e sanzioni sancito dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012, in attuazione dell'art. 81 Cost. e dell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012. In tal caso l'impugnazione è subordinata all'ipotesi in cui a tale risultato non possa giungersi in via interpretativa, attraverso una lettura estensiva del riferimento alle Regioni contenuto nella medesima disposizione.

1.3.– Nella memoria prodotta dalla Provincia autonoma di Trento in vista dell'udienza pubblica, la ricorrente ha preso atto delle successive pronunce di questa Corte n. 94, n. 101 e n. 124 del 2018; sostiene, nondimeno, che tali decisioni lascerebbero tuttora non risolti alcuni punti fondamentali delle doglianze formulate con il presente ricorso, sicché insiste per il suo accoglimento, chiedendo, in particolare, che questa Corte si pronunci sulle censure rubricate ai punti III e IV del ricorso, dovendosi in definitiva chiarire se essa, anche nella vigenza del regime di pareggio di bilancio, rimanga estranea al sistema sanzionatorio e premiale – secondo quanto adombrato dalla sentenza n. 101 del 2018, nella parte in cui essa ha affermato che le Province autonome «non partecipano ai fondi statali che riguardano rispettivamente l'incameramento dell'importo delle sanzioni e la correlata erogazione dei premi afferenti al regime ordinario degli altri enti territoriali» – oppure, laddove ricompresa nel predetto sistema sanzionatorio, partecipi a tale sistema anche per quanto riguarda il profilo premiale.

2.– Le questioni sollevate dalla Provincia autonoma di Trento con il presente ricorso devono essere esaminate alla luce di quanto già affermato da questa Corte nelle sentenze n. 94, n. 101 e n. 124 del 2018, inerenti a questioni analoghe o collegate, e di quanto ulteriormente di seguito precisato.

2.1.– La prima sentenza (riferita ai ricorsi iscritti ai numeri 10, 13 e 20 del reg. ric. 2016) ha affrontato, tra le altre, la questione di legittimità delle sanzioni contenute nella norma che precedeva quella impugnata (si trattava dell'art. 1, comma 723, lettera a, terzo periodo, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)»), dichiarandola non fondata nel senso che, mentre lo speciale regime di cui godono le autonomie territoriali trentine comporta che il perseguimento degli obiettivi macroeconomici a esse assegnati vengano perseguiti attraverso una specifica disciplina della finanza provinciale, le violazioni di tale specifico regime devono essere regolate da «un omogeneo sistema sanzionatorio, proporzionato all'entità delle infrazioni – nel caso in esame riferite a un ordito normativo di matrice provinciale – commesse dagli enti locali [insistenti sul territorio della Provincia autonoma]» (sentenza n. 94 del 2018).

La seconda pronuncia (riferita ai ricorsi iscritti ai numeri 20, 22 e 24 del reg. ric. 2017) ha deciso sull'impugnazione dell'art. 1, comma 475, lettere a) e b), della legge n. 232 del 2016, dichiarandone l'illegittimità costituzionale «nella parte in cui prevede che gli enti locali delle Province autonome di Trento e di Bolzano e della Regione Friuli-Venezia Giulia sono tenuti a versare l'importo della sanzione per il mancato conseguimento dell'obiettivo di finanza pubblica al bilancio dello Stato anziché a quello delle suddette autonomie speciali» (sentenza n. 101 del 2018).

Infine, la terza decisione (sentenza n. 124 del 2018, relativa al ricorso iscritto al n. 30 del reg. ric. 2017) ha accolto il ricorso proposto dallo Stato nei confronti di una norma della Provincia autonoma di Bolzano che demandava a un provvedimento di intesa tra Giunta e Consiglio provinciale la definizione delle sanzioni a carico degli enti locali, in seguito al loro passaggio al regime dell'equilibrio di bilancio.

Sebbene la Provincia autonoma di Trento dichiari di aver preso atto di tali decisioni, in realtà, nella memoria prodotta in vista dell'udienza pubblica, chiede ulteriormente a questa Corte di pronunciarsi sulla questione relativa all'applicazione nei propri confronti del sistema sanzionatorio e premiale, senza l'intermediazione del procedimento di cui all'art. 104 dello statuto d'autonomia e all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, e sul proprio coinvolgimento nel sistema di partecipazione (e ripartizione) dei fondi derivanti dalla riscossione delle sanzioni per il mancato conseguimento del pareggio.

2.2.– Per le autonomie ordinarie e a statuto speciale le modalità e i tempi di passaggio dal precedente sistema dei vincoli del patto di stabilità a quello dell'equilibrio di bilancio sono stati differenziati e scaglionati in un arco temporale compreso tra il 2015 e il 2018. Il nuovo sistema è stato ulteriormente corretto da questa Corte con la sentenza n. 101 del 2018, dichiarando costituzionalmente illegittimi, per tutti gli enti territoriali, il vincolo relativo all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, correttamente accertato in sede di approvazione del rendiconto, e il divieto di utilizzare le somme conservate nel fondo pluriennale già assegnate a specifici obiettivi di investimento.

Per le Province autonome di Trento e di Bolzano e per la Regione autonoma Trentino Alto-Adige/Südtirol, l'art. 1, commi 415 e 416, della legge n. 190 del 2014, modificando il testo dell'art. 79 dello statuto speciale, estendeva, sino a tutta l'annualità 2017, la disciplina già contenuta nelle leggi di stabilità per il 2013 e per il 2014 (relativa all'obiettivo da concordare per il concorso alla finanza pubblica da parte delle autonomie speciali, previsto, rispettivamente, dai commi 454 e 455 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)»). Gli enti locali della Provincia autonoma di Trento sono passati al sistema dell'equilibrio di bilancio prima dell'esercizio 2018, dal momento che l'art. 8, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2010, n. 27, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale 2011)», come modificato dalla legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2016, n. 20 (Legge di stabilità provinciale 2017), ha stabilito che: «[a] decorrere dall'esercizio finanziario 2016 cessano di applicarsi le disposizioni provinciali che disciplinano gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento agli enti locali e ai loro enti e organismi strumentali. Gli enti locali assicurano il pareggio di bilancio secondo quanto previsto dalla normativa statale e provinciale in materia di equilibrio dei bilanci […]».

L'art. 1, comma 828, della legge n. 205 del 2017 (già anticipato nella sostanza dal comma 4-quater dell'art. 79 dello statuto speciale) ha abrogato il comma 483 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016.

La norma del 2017, sancendo il definitivo passaggio di tutte le autonomie speciali al regime

di pareggio del bilancio, ha fatto venire meno la precedente esclusione degli enti locali insistenti sul loro territorio, rendendo applicabile alle medesime autonomie anche il nuovo sistema sanzionatorio e premiale.

In definitiva, mentre per gli anni 2016 e 2017 veniva ad applicarsi alle due Province autonome di Trento e di Bolzano un complesso regime di vincoli, cioè un'ibridazione dell'obbligo del pareggio di bilancio con il precedente sistema dei vincoli del patto di stabilità, successivamente tali autonomie sono passate alla nuova disciplina dell'equilibro di bilancio come rettificata dalla sentenza di questa Corte n. 101 del 2018.

Occorre precisare che non influisce sulla soluzione del presente giudizio la novella introdotta dall'art. 1, commi 823 e 824, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), che ha abrogato, per le autonomie speciali, a far data dal 2019, i commi 475 e 479 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016.

3.– Tanto premesso, le questioni di legittimità costituzionale dedotte nel presente giudizio non sono fondate.

È costante orientamento di questa Corte che, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica funzionale al rispetto dei vincoli europei e nazionali, spetti al legislatore statale creare un omogeneo sistema di sanzioni e premi sul territorio nazionale e quindi anche per gli enti locali appartenenti alle autonomie speciali. Per le medesime esigenze di uniformità, il controllo di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti locali viene attribuito alla Corte dei conti anche nei territori caratterizzati dall'autonomia speciale (ex plurimis, sentenza n. 40 del 2014).

Peraltro, tale uniformità non riguarda il regime inerente alla finanza territoriale delle autonomie speciali e alla gestione dei bilanci degli enti locali, per i quali l'ordinamento consente una peculiare disciplina astretta dai soli vincoli complessivi assegnati.

In tale prospettiva, è significativo osservare che, con la citata sentenza n. 101 del 2018, questa Corte ha accolto la questione afferente all'applicazione delle lettere a) e b) del predetto comma 475, nella parte in cui si prevedeva l'obbligo di versare nelle casse dello Stato le somme corrispondenti agli scostamenti registrati. Proprio la specialità dell'ordinamento finanziario trentino – il quale prevede che gli enti locali delle due Province autonome non beneficiano di trasferimenti erariali, bensì di trasferimenti provinciali – è a fondamento della precedente decisione, la quale ha ricondotto a simmetria il rapporto tra applicazione delle sanzioni e assegnazione dei premi attribuendolo al medesimo ente esponenziale della collettività provinciale.

Nella gestione degli obiettivi di finanza pubblica assegnati su base territoriale, la Provincia autonoma di Trento assume il ruolo di regista del sistema finanziario provinciale integrato. Tale compito di regia comporta che, laddove in uno o più enti locali si verifichino degli scostamenti tali da integrare il mancato rispetto del saldo necessario ai fini dell'equilibrio di bilancio, la Provincia autonoma è tenuta ad assumere appropriati provvedimenti nei loro confronti. Così, qualora ricorra – da parte del singolo ente partecipante alla finanza provinciale allargata – l'inadempimento dei compiti assegnati, il comma 475, lettera a), primo periodo, della legge n. 232 del 2016 prevede la riduzione dei trasferimenti correnti erogati (non dallo Stato, ma dalla Provincia autonoma) in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato.

3.1.– Nel descritto contesto normativo, il carattere dell'omogeneità su base nazionale riguarda la tipologia delle sanzioni e dei premi e le connesse modalità di applicazione, non già le peculiarità delle regole afferenti alla disciplina del complesso della finanza provinciale.

Sotto il profilo della necessaria uniformità delle regole, è stato affermato che «costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica, vincolanti per le Regioni e le Province autonome, le previsioni di sanzioni volte ad assicurare il rispetto di limiti complessivi di spesa imposti a Regioni ed enti locali, le quali operano nei confronti degli enti che abbiano superato i predetti limiti» (sentenza n. 190 del 2008; nello stesso senso, sentenza n. 289 del 2008, con riferimento agli enti ad autonomia ordinaria), posto l'evidente rapporto di strumentalità che lega le decurtazioni di natura finanziaria necessarie agli obiettivi di finanza pubblica. In questo ambito, viene in rilievo il carattere «finalistico» dell'azione di coordinamento e, quindi, l'esigenza che lo Stato individui le misure puntuali «"eventualmente necessari[e] perché la finalità di coordinamento" venga "concretamente realizzata" (sentenza n. 376 del 2003)» (sentenza n. 229 del 2011). Dunque, anche per gli enti locali appartenenti all'autonomia speciale il sistema sanzionatorio «costituisce naturale deterrente per ogni singola infrazione degli enti territoriali ai vincoli di finanza pubblica [e pertanto] non può essere ipotizzata "una differenziazione per gli enti operanti nelle autonomie speciali in relazione ad un aspetto […] che non può non accomunare tutti gli enti operanti nell'ambito del sistema della finanza pubblica allargata" (sentenza n. 425 del 2004)» (sentenza n. 101 del 2018).

Per quel che riguarda l'accesso ai sistemi premiali, valgono le stesse considerazioni inerenti ai meccanismi sanzionatori, considerata la speculare correlazione tra le due tematiche.

Per quanto concerne più specificamente la Regione autonoma Trentino Alto-Adige e le Province autonome di Trento e Bolzano, non può essere dubbio, in linea di principio, il loro assoggettamento a un meccanismo di monitoraggio e di sanzioni collegato al rispetto degli obblighi complessivi di finanza pubblica. Infatti, lo statuto speciale, nel testo modificato dalla legge n. 190 del 2014, precisa all'art. 79, comma 4-quinquies, che «[r]estano ferme le disposizioni in materia di monitoraggio, certificazione e sanzioni previste dai commi 460, 461 e 462 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228».

3.2.– Per quel che riguarda la peculiare disciplina della finanza provinciale trentina, è stato affermato «che la materia della finanza provinciale di Trento e di Bolzano è ispirata al principio dell'accordo, il quale nel caso di specie si è manifestato, tra l'altro, attraverso una legislazione peculiare finalizzata all'attuazione e al rispetto dei vincoli macroeconomici di matrice europea e nazionale. È altresì indiscutibile che la vigilanza e la concreta attuazione di tale specifico quadro finanziario – ferma restando la competenza in termini di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci delle locali sezioni di controllo della Corte dei conti" (sentenza n. 40 del 2014) – è demandata alle Province autonome in coerenza con gli obiettivi loro assegnati. Le disposizioni provinciali – emanate a seguito dello specifico strumento dell'accordo – assumono così carattere di "parametro normativo primario per la gestione finanziaria degli enti sub-regionali tra i quali, appunto, gli enti locali territorialmente interessati" (sentenza n. 40 del 2014)» (sentenza n. 94 del 2018).

Gli enti locali della Provincia autonoma di Trento operano in un regime «che è eterogeneo ed esterno rispetto all'ordinario sistema di finanziamento degli enti locali, ma non sono esentat[i] dal sistema sanzionatorio generale […], pur nella peculiarità delle rispettive regole di finanza pubblica. In definitiva, dalle esposte considerazioni deriva inequivocabilmente che le autonomie ricorrenti – mentre sono soggette ai vincoli e agli obiettivi di finanza pubblica secondo la peculiare disciplina per esse prevista – non partecipano ai fondi statali che riguardano rispettivamente l'incameramento dell'importo delle sanzioni e la correlata erogazione dei premi afferenti al regime ordinario degli altri enti territoriali» (sentenza n. 101 del 2018).

3.3.– Nella gestione degli obiettivi di finanza pubblica su base territoriale la Provincia autonoma di Trento assume dunque il ruolo di regista del sistema finanziario provinciale

integrato.

La separatezza del suo sistema di relazioni finanziarie comporta una correlata autonomia del regime attivo e passivo dei flussi finanziari degli enti locali. Così come i proventi delle sanzioni sono trattenuti dalla Provincia autonoma e non versati allo Stato, così, egualmente, detti enti non partecipano a quelle misure premiali che si alimentano dei proventi delle sanzioni afferenti al regime ordinario degli altri enti territoriali. Gli enti locali virtuosi potranno semmai godere di maggiori trasferimenti da parte della Provincia in ossequio a un criterio desumibile dalla misura premiale prevista dal comma 479; ferma restando – aspetto invero pacifico ed espressamente previsto dallo stesso Statuto – la correlata responsabilità dell'ente apicale (nel caso, la Provincia autonoma) nei confronti dello Stato per il mancato raggiungimento degli obiettivi concordati.

4.– In definitiva, la norma impugnata conferma, sia pure sotto diversa articolazione, la sostanza delle relazioni finanziarie tra lo Stato e la Provincia autonoma di Trento per quel che riguarda la responsabilità complessiva del raggiungimento degli obiettivi macroeconomici su base provinciale e la sottoposizione degli enti locali trentini al comune sistema sanzionatorio e premiale adottato su base nazionale.

Da ciò discende la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate dalla ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 828, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), promosse, in riferimento agli artt. 8, 16, 79, 80, 81, 103, 104 e 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige), agli artt. 17, 18 e 19 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), all'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 gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione, all'accordo siglato in data 15 ottobre 2014, recepito dalla legge 23 dicembre 2014 n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», nonché al principio dell'accordo in materia di rapporti finanziari tra Provincia autonoma e Stato di cui agli artt. 104 e 107 dello statuto speciale e all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., all'art. 81 Cost., anche in relazione alla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e alla 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), dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 febbraio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 aprile 2019.

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.