

Sentenza: n. 88 del 7 aprile 2014

Materia: coordinamento della finanza pubblica, armonizzazione dei bilanci

Parametri invocati: articolo 1, commi 132, 136, 152 e 156, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2011) e la legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), articolo 117, sesto comma, Cost., articolo 5, comma 2, lettera *b*), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), principio di leale collaborazione, norme statutarie.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Regione autonoma Friuli –Venezia Giulia e Provincia autonoma di Trento

Oggetto: articoli 9, commi 2 e 3, 10, commi 3, 4 e 5, 11 e 12 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).

Esito: - illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), nella parte in cui non prevede la parola «tecnica», dopo le parole «criteri e modalità di attuazione» e prima delle parole «del presente articolo»;

- illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, della legge n. 243 del 2012, nella parte in cui prevede che «Il contributo di cui al comma 2 è ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica», anziché «Il contributo di cui al comma 2 è ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni»;

- infondate le altre questioni.

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi: le ricorrenti lamentano la violazione delle attribuzioni regionali in tema di finanza locale, sancite costituzionalmente e nei rispettivi statuti, poste in essere dalle disposizioni in oggetto contenute nel Capo IV, rubricato «Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico», 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). Queste detterebbero una disciplina dettagliata nella materia dell'indebitamento già regolata in maniera più favorevole dai rispettivi statuti, eccedendo dai limiti propri dell'intervento statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica, quindi violerebbero la loro autonomia finanziaria, nonché la competenza legislativa in materia di finanza locale ed eluderebbero il principio di leale collaborazione nella determinazione delle modalità di concorso delle autonomie speciali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

La Corte costituzionale, ritenuta ammissibile l'impugnazione della legge 243/2012, che pur essendo da considerarsi *rinforzata* in ragione della particolare maggioranza richiesta per la sua approvazione, non differisce dal rango di legge ordinaria attuativa della legge costituzionale 1 del

2012, ricostruisce il quadro normativo sovranazionale e statale per valutare se le disposizioni impugnate rientrino nella materia di competenza esclusiva dello Stato *armonizzazione dei bilanci* di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera r) e dei principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico.

Il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (*Fiscal Compact*), del 2012 e in vigore dal 1° gennaio 2013, ratificato in Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 114, all'art. 3, comma 2, impegna gli Stati contraenti 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". In merito a tale impegno, l'Italia con legge costituzionale – la n. 1 del 2012 – ha riformato gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost.

L'art. 81, sesto comma, novellato, dispone: *Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale..*

Il nuovo primo comma dell'art. 97 Cost., dispone: *Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico».*

L'art. 117 Cost. è modificato mediante lo scorporo dell'*armonizzazione dei bilanci pubblici dal coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario* e l'inclusione della materia suddetta tra quelle attribuite dal secondo comma alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

L'art. 119 Cost. dispone: *I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europeaPossono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, 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. La legge costituzionale 1 del 2012, oltre alle modifiche di cui sopra, dispone altresì una serie di norme, caratterizzanti appunto una legge rinforzata, attinenti la complessa riforma della finanza pubblica, quali, il compito di disciplinare l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica (art. 5, comma 1, lettera e); le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni (art. 5, comma 2, lettera c); e, «la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento (art. 5, comma 2, lettera b).*

Il complesso delle disposizioni sopracitate fa sì che la legge 243 del 2012, attuativa della legge costituzionale sopracitata, debba essere considerata come espressione non solo della competenza esclusiva statale di armonizzazione dei bilanci pubblici, ma altresì dei principi fondamentali di coordinamento di finanza pubblica, potestà concorrente, connessi con la salvaguardia degli equilibri di bilancio.

La riforma della finanza pubblica pertanto impone vincoli non solo allo Stato, ma anche a tutte le pubbliche amministrazioni che concorrono al bilancio consolidato, nel rispetto degli impegni assunti in sede sovranazionale, e che quindi poggia anche sui principi di solidarietà, di uguaglianza e sugli articoli 11, 117, primo comma, 5 e 120 della Costituzione. I principi fondamentali di unitarietà della Repubblica e dell'ordinamento da sempre sono stati sottesi alla disciplina della finanza pubblica e con la recente legge si sono rafforzati, per cui non trova riscontro la censura avanzata circa la lesione dell'autonomia finanziaria e del principio di leale collaborazione, poiché i

limiti all'indebitamento, art. 119 Cost, trovano applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ivi comprese le speciali, senza necessità di concertazione (sentenza 425/2004).

Il comma 5 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012, in base al quale “*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*”, viene censurato perché contemplerebbe un atto normativo rimesso ad una fonte secondaria statale in un ambito di competenza regionale, in violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost.; e perché violerebbe l'art. 5, comma 2, lettera b), della legge cost. n. 1 del 2012, che rinvia alla legge la disciplina dell'indebitamento.

Inoltre la norma sarebbe illegittima per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto prevede che il decreto sia adottato d'intesa non con la Conferenza unificata ma con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, ove le autonomie territoriali sono coinvolte solo in modo parziale. La Corte circoscrive la disposizione in relazione all'ambito operativo del decreto citato e lo individua, nel raffronto con gli altri commi dello stesso articolo, ad aspetti esclusivamente tecnici, in quanto la disposizione fa espresso riferimento per il ricorso all'indebitamento a limiti e modalità stabiliti dalla legge, per cui non vi possono né devono essere presenti elementi di discrezionalità, perciò dichiara illegittima costituzionalmente la norma nella parte in cui non prevede la parola “tecnica”.

L'art. 12, rubricato *Concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico*, prevede che le Regioni e gli enti locali contribuiscano nelle fasi favorevoli del ciclo economico al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, in una misura definita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulla base del documento di programmazione finanziaria e che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che ripartisce il contributo di cui al medesimo articolo, sia adottato sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Tale previsione viene censurata per violazione del principio di leale collaborazione, poiché non è prevista l'intesa con la Conferenza unificata, ove le autonomie territoriali sono maggiormente coinvolte e sono altresì presenti sia il Presidente della Regione che quello della Provincia.

La Corte ritiene fondata la prospettazione di parte ricorrente, in quanto ravvisa la necessità di garantire il pieno coinvolgimento delle autonomie nel processo di riforma della finanza pubblica, che le vede coinvolte nel concorso alla sostenibilità del debito nazionale con indubbia incidenza sulla loro autonomia finanziaria, per cui occorre prevedere in sede idonea, quale la Conferenza unificata, il giusto bilanciamento di interessi in sede decisionale.