

**Sentenza:** n. 235 del 11 ottobre 2017

**Materia:** equilibrio del bilancio delle regioni e degli enti locali

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Parametri invocati:** articolo 5 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), articoli 5, 114, 117, commi terzo e quarto, 118, 119 e 120 della Costituzione

**Ricorrenti:** Province autonome di Bolzano e di Trento, dalle Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Friuli-Venezia Giulia, e dalle Regioni Veneto, Lombardia e Liguria,

**Oggetto:** articolo 3, comma 1, lettera a), 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)

**Esito:** illegittimità costituzionale

**Estensore nota:** Caterina Orione

**Sintesi:** La disposizione impugnata ha modificato l'articolo 11 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). Essa è inerente il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali.

La nuova norma, ora impugnata, ridisegna la disciplina di tale concorso, mediante la soppressione del Fondo straordinario originariamente previsto dall'articolo 11, in luogo del quale la lettera *a*) dell'unico comma dell'articolo 3 demanda alla legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla medesima legge n. 243 del 2012, le modalità del concorso statale al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, in ragione dell'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali.

Le regioni ricorrenti ritengono che la disposizione sia illegittima costituzionalmente, perché la definizione delle modalità del concorso statale (cfr. articolo 5, comma 1, lettera *g*)) è rinviata ad una "legge ordinaria", in violazione di quanto è disposto dall'articolo 5 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale). La disposizione sopracitata prevede una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale, come prescritto dall'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, quindi una "legge rinforzata".

La previsione di una legge ordinaria, per le ricorrenti Province e Regioni autonome, comporterebbe la violazione delle attribuzioni finanziarie, legislative e amministrative in molte materie, proprio in quanto si verte in tema di finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali, ed altresì andrebbe a modificare nella sostanza i rapporti finanziari tra le stesse e lo Stato. Inoltre, la disposizione impugnata, per le restanti ricorrenti, nella parte in cui non prevede alcun coinvolgimento delle autonomie territoriali (intesa in Conferenza unificata, o parere), sarebbe lesiva del principio di leale collaborazione.

La prospettazione delle Regioni è contestata dall'Avvocatura dello Stato, che ritiene "...che il generico riferimento, contenuto nella disposizione censurata, alle leggi dello Stato sarebbe di per sé idoneo a comprendere anche le leggi rinforzate, con la conseguenza che la lesione potrebbe al più essere lamentata solo ove, in sede di attuazione, non si adottasse la procedura di approvazione

*qualificata*”, nonché che l’articolo 5 della legge costituzionale 1 del 2012 non imporrebbe la “legge rinforzata” per la disciplina di dettaglio, per la quale sarebbe appunto sufficiente una “legge ordinaria”, come peraltro già prevedeva l’articolo 11 ora modificato.

La Corte costituzionale rigetta le eccezioni formulate circa la carenza di un interesse attuale delle ricorrenti e della non lesività della disposizione, poiché “...*per costante giurisprudenza ..... il giudizio promosso in via principale è condizionato alla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto ( sentenza n. 195 del 2017; nello stesso senso, le sentenze n. 262 del 2016 e n. 195 del 2015)*” e sempre “.....*per costante giurisprudenza (sentenza n. 182 del 2017), una disposizione, ancorché meramente ripetitiva di una precedente, può sempre essere oggetto di un giudizio di legittimità costituzionale, il censurato art. 3, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016, tacitamente abrogando il contenuto del previgente art. 11, ha portata evidentemente innovativa*”.

Infatti la norma, articolo 11 ora modificato, disciplinava direttamente il Fondo straordinario per il concorso dello Stato nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali, *affidando a fonti sub-legislative solo le specificazioni tecniche della disciplina (sentenza n. 88 del 2014)*, mentre la disposizione impugnata, articolo 3, comma 1, lettera a) della legge 164 del 2016, si limita a prevedere un rinvio alla legge dello Stato di tutta la disciplina del concorso statale per finanziare i livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali.

La Corte costituzionale ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale.

Il nuovo testo dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione, come modificato dall’articolo 1 della legge costituzionale n. 1 del 2012, recita : “*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*”. La legge n. 164 del 2016, così come peraltro la legge n. 243 del 2012 a cui apporta modifiche, è una “legge rinforzata”, approvata secondo ai vincoli procedurali contenuti nell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione, che, ricorda la Corte, “*trovano fondamento anche a livello sovranazionale nell’art. 3, paragrafo 2, del Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell’Unione economica e monetaria, firmato il 2 marzo 2012 e ratificato in Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 114 (cosiddetto Fiscal Compact)*”.

L’articolo 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012 specifica nel dettaglio i contenuti della legge rinforzata di attuazione dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione ed al comma 1, lettera g), espressamente prevede: “*le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi [di] eventi eccezionali [...], anche in deroga all’articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali*”.

L’articolo 3, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016, diversamente del previgente articolo 11 della legge n. 243 del 2012, non prevede invece alcuna modalità attraverso cui lo Stato concorre al finanziamento, bensì solo a demandare a una futura legge ordinaria *priva di qualunque indicazione normativa sostanziale o procedurale capace di orientare e vincolare la futura «legge dello Stato», ciò che essa stessa avrebbe dovuto disciplinare, degradando così la fonte normativa della disciplina – relativa alle modalità del concorso statale al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali – dal rango della legge rinforzata a quello della legge ordinaria. Ne consegue l’elusione della riserva di legge rinforzata disposta dall’art. 81, sesto comma, Cost.*