

Sentenza: 11 ottobre 2017, n.237

Materia: concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico complessivo e alla riduzione del debito delle amministrazioni pubbliche

Parametri invocati: articoli 5, 81 terzo comma, 114, 120, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Costituzione, articoli 48, 49 l. c. 1/1963 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), articoli 79, 103, 104 e 107 d.p.r. 670/1972, (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) articolo 5, comma 2, lettera c), l. c. 1/2012 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale)

Giudizio: legittimità in via principale

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

Oggetto: articolo 4, comma 1, lettere a), b) 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)

Esito:

- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4 promossa, dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento agli articoli 79, 103, 104 e 107 dello Statuto speciale, al principio dell'accordo in materia finanziaria e al principio di leale collaborazione;

- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 1, lettera a), promossa dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in riferimento agli articoli 48 e 49 dello Statuto speciale e al principio dell'accordo in materia finanziaria;

- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 1, promossa dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Regione Veneto in riferimento all'articolo 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale);

- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 1, promossa dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, in riferimento agli articoli 79 e 104 dello Statuto speciale;

-non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 1, lettera b), promossa dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, in riferimento al principio di leale collaborazione;

-non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 1, promossa dalle Regioni Lombardia, Liguria e Veneto, in riferimento al principio di leale collaborazione;

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi: Le ricorrenti dubitano della legittimità costituzionale dell'articolo 4 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 ha modificato l'articolo 12, commi 1, 2 e 3, 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), relativo al concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico.

L'articolo 4, comma 1, lettera a) della l.164/2016 sostituisce l'articolo 12, comma 1, della l. 243/2012, nel seguente modo: "le regioni, i comuni, le province, le città metropolitane e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche, secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge". La lettera b), della stessa disposizione sostituisce il comma 2 dell'articolo 12: "fermo restando quanto previsto dall'articolo 9, comma 5, gli enti di cui al comma 1, tenuto conto dell'andamento del ciclo economico, concorrono alla riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche attraverso versamenti al Fondo per

l'ammortamento dei titoli di Stato secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge". Infine la lettera c) ha abrogato il comma 3 dell'articolo 12 l. 243/2012, che recita: "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, tenendo conto della quota di entrate proprie di ciascun ente influenzata dall'andamento del ciclo economico. Lo schema del decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario. I pareri sono espressi entro trenta giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato."

Le disposizioni, vengono impugnate in modo distinto dagli enti ricorrenti, ed in particolare:

l'articolo 4, comma 1, lettere a) e b), è impugnato nella parte in cui rinvia a una legge ordinaria la definizione delle modalità del concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico complessivo e alla riduzione del debito attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, per violazione dell'articolo 5, comma 2, lettera c), della l.c. 1/2012 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che invece demanda a una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, ovvero ad una *legge rinforzata*, la disciplina delle modalità con le quali gli enti territoriali concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni;

una seconda questione è sollevata solo dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol sull'articolo 4, comma 1, lettere a) e b), per violazione degli articoli 79 e 104 del d.p.r. 670/1972, (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e del principio dell'accordo in materia finanziaria, in quanto si affiderebbe a una legge statale ordinaria un oggetto già specificamente regolamentato dal citato articolo 79 e dal comma 410 dell'articolo 1 l. 190/2014 (legge di stabilità 2015), approvato sulla base di un'intesa raggiunta ai sensi dell'articolo 104 dello Statuto;

la terza questione, sollevata, anch'essa, solo dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, sull'articolo 4, comma 1, lettera b), riguarda la violazione del principio di leale collaborazione, in quanto affidando la disciplina del contributo al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato alla legge ordinaria, e non più all'atto amministrativo adottato d'intesa con la Conferenza unificata, priverebbe gli enti territoriali di ogni possibilità di coinvolgimento nella relativa decisione, dato che il principio di leale collaborazione non è opponibile alla funzione legislativa;

la quarta questione è sollevata dalle Regioni Lombardia, Liguria e Veneto per violazione degli articoli 5, 114, 120, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., nella parte in cui l'articolo 4 della l.164/2016 non prevede un coinvolgimento delle autonomie territoriali nella determinazione delle modalità di concorso alla sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche e delle modalità di concorrenza alla riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Preliminarmente la Corte chiarisce il collegamento tra i due commi dell'articolo 12 della l.243/2012 come modificati dalle disposizioni impugnate, nel senso che il concorso alla sostenibilità del debito gravante sul complesso delle amministrazioni pubbliche si traduce nel concorso alla riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche.

Passando all'esame nel merito delle questioni sollevate, la Corte dichiara non fondata la prima questione in quanto, da un lato, la riserva di legge rinforzata invocata dalle ricorrenti è *soltanto* relativa e, dall'altro, l'articolo 12 della l.243/2012, come modificato dalla disposizione impugnata, presenta un contenuto sufficiente a soddisfare quest'ultima.

Infatti, argomenta la Corte, l'articolo 5, comma 2, lettera c), della l. c. 1/2012 dispone che la legge rinforzata prevista dall'articolo 81, sesto comma, Cost. disciplina *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 e va pertanto inteso nel senso di istituire una *riserva relativa* di legge rinforzata.

L'articolo 12 in parola soddisfa comunque la riserva relativa di legge rinforzata contenendo, al comma 2, due elementi che hanno la funzione di precisarne condizioni e modalità di applicazione, ovvero il riferimento *all'andamento del ciclo economico*, di cui si deve tener conto, e l'indicazione delle *modalità* attraverso le quali gli enti territoriali concorrono alla riduzione del debito pubblico ovvero *mediante versamenti al* Fondo per

l'ammortamento dei titoli di Stato.

Anche la seconda questione sollevata è dichiarata non fondata dalla Corte.

In proposito, viene richiamato l'articolo 27 della l. 42/2009, che dispone che le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, *secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti*.

Tale disposizione è stata attuata, per le autonomie del Trentino-Alto Adige, non tramite nuove norme di attuazione, ma direttamente mediante la modifica della parte finanziaria dello Statuto da parte delle leggi ordinarie rinforzate 191/2009 e 190/2014, adottate sulla base di specifici accordi in virtù dell'articolo 104 dello Statuto speciale.

In particolare, il concorso della Regione e delle Province autonome agli oneri del debito pubblico è regolato: per gli anni 2014-2017 dall'articolo 1, comma 410, della l. 190/2014; per gli anni 2018-2022 dall'articolo 79, comma 4-bis, dello Statuto speciale; per gli anni successivi al 2022 dall'articolo 79, comma 4-ter, dello Statuto speciale.

I citati commi 4-bis e 4-ter dell'articolo 79 dello Statuto speciale hanno rango costituzionale e sullo stesso piano è anche l'articolo 1, comma 410, della l. 190/2014, essendo stato approvato ai sensi dell'articolo 104 dello Statuto speciale.

Secondo la Corte, poiché queste disposizioni sono successive alla l. c. 1/2012 e regolano il concorso della Regione autonoma e delle Province autonome al pagamento degli oneri del debito pubblico, l'articolo 4 della l. 164/2016, non potendo discostarsi dalle prime in quanto di rango subordinato, deve essere inteso, in base ad un'interpretazione adeguatrice, nel senso di non incidere sul concorso della Regione autonoma Trentino-Alto Adige e delle Province autonome alla riduzione del debito pubblico, nel senso che tale concorso resta quello stabilito dalle norme statutarie citate.

La Consulta dichiara non fondata anche la terza questione, relativa alla violazione del principio di leale collaborazione da parte dell'articolo 4, comma 1, lettera b), che ha sostituito alla procedura amministrativa concertata l'atto legislativo, non essendo il principio di leale collaborazione riferibile a quest'ultimo. La Corte richiama la propria sentenza 250/2015 con cui, nel decidere una questione analoga, ha respinto quella che appariva, e appare, la configurazione da parte delle ricorrenti di una *sorta di riserva costituzionale di procedimento amministrativo concertato*, che in realtà non sussiste.

La quarta questione, sollevata dalle Regioni ordinarie Lombardia, Liguria e Veneto, attiene anch'essa alla violazione del principio di leale collaborazione, ma è posta in una prospettiva diversa rispetto alla precedente. Le ricorrenti censurano, infatti, l'articolo 4 della l. 164/2016 per non avere previsto un coinvolgimento regionale nella definizione delle modalità della riduzione del debito, cioè nell'adozione dell'atto legislativo a cui tale definizione è affidata, atteso che tale concorso determina un forte impatto sulla autonomia finanziaria regionale.

Secondo la Corte anche in questo caso la questione non è fondata e non sussiste violazione del principio di leale collaborazione.

La costante giurisprudenza costituzionale non ha mai ritenuto necessario, infatti, un coinvolgimento delle regioni nel procedimento di formazione delle leggi e ha costantemente escluso che il principio di leale collaborazione dia luogo al fondamento costituzionale relativo all'applicazione dei meccanismi collaborativi nel procedimento legislativo. Inoltre, se dalla previsione in Costituzione di alcune particolari ipotesi in cui una legge statale ordinaria è preceduta da un raccordo con le regioni (art. 116, terzo comma, art. 132, secondo comma, art. 133, primo comma), non è lecito desumere alcuna regola generale circa la necessità di percorsi collaborativi di quel genere né tanto meno la regola per cui, oltre ai casi specifici considerati in quelle previsioni, le leggi statali incidenti sull'autonomia regionale possano essere ritenute implicitamente rinforzate da un vincolo procedimentale di collaborazione con le regioni.

Il procedimento legislativo, argomenta la Corte, è disciplinato da un sistema di norme contenute nella Costituzione e nei regolamenti parlamentari ai quali la prima rinvia per la disciplina integrativa (artt. 64 e 72 Cost.), con la conseguenza che si deve ritenere precluso a una legge, per quanto rinforzata, di regolare la procedura legislativa di altra legge, ancorché di rango diverso.