

26 NOVEMBRE 2014

Il principio di “equilibrio” di bilancio
per le autonomie speciali (nota alla
sentenza del 7 aprile 2014, n. 88)

di Massimo Nardini

Post-Doc
LUISS – Guido Carli



Il principio di “equilibrio” di bilancio per le autonomie speciali (nota alla sentenza del 7 aprile 2014, n. 88)*

di Massimo Nardini

Post-Doc
LUISS – Guido Carli

Sommario: **1.** Alcune considerazioni introduttive: l’avallo della Corte Costituzionale alle scelte del Legislatore in materia di bilancio degli enti territoriali. **2.** I motivi del ricorso, la difesa dello Stato, i contenuti della sentenza. **3.** Gli effetti della riforma del 2012 sull’autonomia finanziaria delle Regioni a Statuto speciale, alla luce della sentenza n. 88 del 2014.

1. Alcune considerazioni introduttive: l’avallo della Corte Costituzionale alle scelte del Legislatore in materia di bilancio degli enti territoriali

La copiosa giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di finanza pubblica si arricchisce ora della sentenza n. 88 del 2014 che sembra portare a compimento sul versante della l. n. 243/2012 quel percorso di progressivo accoglimento, da parte del Giudice delle Leggi, del principio di “equilibrio” per Regioni, Province e Comuni introdotto nel nostro ordinamento con la l. cost. n. 1/2012¹.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Per una disamina della riforma del 2012, si vedano A. Brancasi, *L’introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 10 gennaio 2012, pag. 1 e 2, P. De Ioanna, *La nuova cornice costituzionale: nuove dinamiche politico istituzionali. Elementi per una riflessione*, in *Atti del Seminario presso l’Università Luiss Guido Carli “La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive”*, in www.fondazionebrunovisentini.eu, 29 novembre 2012 (in particolare, pag. 5 e 6), N. Lupo, *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge «rinforzata» o «organica»*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Giuffrè, Milano, 2013, pag. 425-462, R. Dickmann, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, in www.federalismi.it, 13 marzo 2013. Sia



I contenuti fondamentali di questa riforma erano stati già anticipati da talune sentenze succedutesi proprio nel 2012 - in particolare, la n. 70, 115 e 192, tutte originate da ricorsi della Presidenza del Consiglio dei Ministri avverso leggi regionali aventi implicazioni sui saldi di finanza pubblica - le quali, nelle more dell'entrata in vigore della l. cost. e ancor prima dell'approvazione della legge "rinforzata", di fatto avevano esteso alle autonomie il principio di "equilibrio" di bilancio².

A fronte di tali innovative decisioni giurisprudenziali, la sentenza n. 88 del 2014 potrebbe apparire, *prima facie*, di minore importanza, essendosi la Corte limitata a confermare, di massima, la legittimità di talune prescrizioni della l. n. 243, impugnate dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento, senza fare ricorso ai consueti strumenti interpretativi volti ad estendere la portata dell'originario quarto comma dell'art. 81 della Costituzione, ovvero della materia-principio del "coordinamento della finanza pubblica" di cui all'art. 117, terzo comma della Carta.

In realtà, per poter compiutamente apprezzare l'approccio ora seguito dalla Corte ed i suoi riflessi nella qualificazione della nuova "Costituzione finanziaria" della Repubblica, bisogna partire dalla distinzione, formulata da parte della dottrina, tra il coordinamento "statico", che ricomprenderebbe le norme costituzionali e le disposizioni che ne costituiscono diretta attuazione, e quello "dinamico", concernente le regole adottate volta per volta dal Legislatore per la fase ordinaria di funzionamento del sistema³.

Mentre per queste ultime il parametro di costituzionalità è stato fino ad oggi rappresentato dal suddetto art. 117, le norme della legge "rinforzata", riconducibili nell'alveo del coordinamento "statico", richiederebbero un vaglio di legittimità basato su un più "solido" fondamento giuridico. In tal modo, il conclamato perseguimento degli obiettivi di "equilibrio" per il bilancio dello Stato (art. 81), degli enti territoriali (art. 119) e addirittura per l'intero comparto della pubblica amministrazione (art. 97), inciderebbe non solo sulla cura degli altri interessi pubblici - per effetto dell'alterazione del rapporto tra "legge di bilancio" ed "altre leggi", a norma del terzo e del quarto

consentito altresì un rimando a M. Nardini, *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1, 2013.

² Si veda G. Rivosecchi *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012, pag. 5-8. Sia consentito anche un rinvio a M. Nardini, *La "tutela degli equilibri di bilancio" delle Regioni nella sentenza n. 70/2012 della Corte Costituzionale, alla luce dei nuovi articoli 81 e 119 della Costituzione (nota a sentenza del 28 marzo 2012, n. 70)*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 14 novembre 2012, pag. 7 e seguenti.

³ Cfr. A. Brancasi, *Ambito e regole del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: il quadro costituzionale*, in *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica, Atti del Convegno di Cagliari 15-16 ottobre 2010*, a cura di L. Cavallini Cadeddu, Jovene Editore, Napoli, 2012, pag. 3 e seguenti.



comma dell'originario art. 81 - ma anche sull'effettivo riparto delle competenze tra i vari livelli di governo, in nome dell'assolvimento degli obblighi europei per i quali lo Stato è direttamente responsabile⁴.

In parallelo, anche dalle disposizioni della l. n. 243/2012 emerge un chiaro orientamento del Legislatore a valorizzare gli aspetti di bilancio rispetto al riparto per materie tra i vari livelli di governo dell'odierno Titolo V, tanto da giustificare una compressione della potestà di spesa delle Regioni (anche di quelle a Statuto speciale, nonostante l'autonomia loro riconosciuta dall'art. 116 della Carta) che risulta ancora più forte, proprio per il carattere "statico" di tali regole, rispetto alle pur cogenti normative di razionalizzazione finanziaria che si sono succedute negli ultimi anni⁵.

Solo tenendo a mente l'effetto che tale "irrigidimento" dei vincoli sulla politica di bilancio degli enti territoriali comporta sulla stessa architettura istituzionale della Repubblica si può comprendere la valenza del percorso logico-argomentativo seguito dalla Corte nella sentenza n. 88 del 2014, peraltro in sintonia con l'evoluzione del quadro giuridico di riferimento, sia nazionale che europeo.

Nello specifico, le questioni oggetto del giudizio *de quo* riguardano le disposizioni della l. n. 243/2012 che disciplinano per gli enti territoriali il ricorso all'indebitamento, l'equilibrio dei bilanci ed il concorso al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali ed alla sostenibilità del debito pubblico.

La Corte affronta tali aspetti facendo riferimento direttamente ai contenuti della l. cost. n. 1/2012 e, per tale via, conferendo alle regole ivi previste un carattere vincolante cui le Regioni non possono sottrarsi, neanche invocando forme "speciali" di autonomia loro attribuite dall'ordinamento.

⁴In tale ottica, a seguito del venir meno del carattere "formale" della legge di bilancio e l'estensione a quest'ultima dell'obbligo di copertura finanziaria, le relazioni tra Stato ed autonomie sembrano anch'esse conformarsi alle imprescindibili esigenze di "equilibrio" dei conti, limitazione dell'indebitamento e riduzione dello *stock* di debito esistente. In merito, si rimanda alle considerazioni di A. Brancasi, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2, 2012.

⁵Riprendendo il pensiero di quegli autori che hanno affrontato il tema dei rapporti tra l'interesse finanziario e gli altri interessi pubblici come delineati nella versione originaria dell'art. 81 della Carta, si può ritenere che la l. cost. n. 1/2012 tenda a ridurre i margini di discrezionalità delle Regioni e degli enti locali proprio per effetto dell'alterazione del disegno dei Padri Costituenti. Per l'analisi dei fondamenti teorici dell'art. 81 e del relativo dibattito in Assemblea Costituente, cfr. V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1969, A. Brancasi, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Giuffrè, Milano, 1985, nonché N. Lupo, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Luiss University Press, 2007 (in particolare, pag. 15 e seguenti).



Volendo sintetizzare i contenuti principali del dispositivo che saranno oggetto di una più compiuta disamina nel paragrafo successivo, con la sentenza n. 88 la Corte si è limitata a dichiarare l'illegittimità delle sole disposizioni della l. n. 243/2012 concernenti modalità esecutive nel ricorso all'indebitamento di Regioni ed enti locali ed il concorso di queste ultime al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Nello specifico, la declaratoria di incostituzionalità ha riguardato il quinto comma dell'art. 10, laddove non viene precisato che il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri debba limitarsi a disciplinare solo gli aspetti tecnici circa i criteri e le modalità di attuazione delle norme sul ricorso all'indebitamento da parte degli enti territoriali, nonché il terzo comma dell'art. 12, nel senso che il riparto del contributo di tali enti al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato debba avvenire d'intesa con la Conferenza unificata e non sentita la Commissione Permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

La Corte ha ritenuto invece conformi a Costituzione la parte rimanente del quinto comma, il terzo e quarto comma dell'art. 10 in materia di indebitamento, nonché il terzo comma dell'art. 11 e l'art. 12, rispettivamente, sul concorso di Stato e Regioni al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali ed alla sostenibilità del debito pubblico.

Infine, ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità del secondo e terzo comma dell'art. 9 della legge in parola, in ordine al principio di "equilibrio" applicato ai bilanci degli enti territoriali. Prima di procedere ad una esposizione più dettagliata dei motivi di doglianza delle ricorrenti, delle argomentazioni addotte dalla difesa dello Stato nonché dei punti qualificanti della decisione della Corte, giova richiamare da subito i molteplici spunti di interesse che emergono dalla sentenza n. 88 del 2014.

In premessa, giova evidenziare che si tratta del primo giudizio nel quale vengono trattati i profili di legittimità della l. n. 243/2012, la cui peculiarità di dare attuazione al principio del "pareggio" ha portato la Corte a soffermarsi sulla sua natura all'interno del sistema nazionale delle fonti, con particolare riferimento al rapporto che intercorre tra la stessa e la l. cost. n. 1/2012.

Nel valutare la fondatezza della tesi erariale secondo la quale tali disposizioni deriverebbero da una nuova competenza attribuita allo Stato dalla l. cost. n. 1/2012 (cioè l' "armonizzazione dei bilanci pubblici", ora ricompresa tra le materie di potestà esclusiva) la Corte ha riconosciuto, ancora una volta, l'importanza del quadro normativo sovranazionale (con particolare riferimento al c.d. *Patto Europlus* ed al *Fiscal Compact*) alla luce delle dirette implicazioni sul principio di "equilibrio" di bilancio e, conseguentemente, sullo stesso giudizio di legittimità delle disposizioni



della legge “rinforzata” che di tale principio, nei suoi molteplici aspetti, ne costituiscono concreta applicazione⁶.

Al riguardo, assume rilevanza la lettura, fornita dal Giudice delle Leggi, circa la portata dell’ “armonizzazione dei bilanci pubblici” e del “coordinamento della finanza pubblica” indicate all’art. 117 della Costituzione, che la riforma del Titolo V del 2001 aveva attribuito entrambe alla potestà concorrente tra Stato e Regioni e che la stessa Corte aveva considerato più volte nella sua giurisprudenza come una “endiadi”, mentre ora, dopo la novella del 2012, sono state ricondotte, rispettivamente, alla competenza esclusiva dello Stato ed a quella concorrente.

La loro diversa collocazione, oltre ad aver portato lo Stato a tentare di giustificare, in giudizio, il grado di dettaglio della l. n. 243/2012 riconducendola nell’ambito della “armonizzazione dei bilanci”, ha dato vita ad un rapporto “problematico” con gli articoli della Carta novellati nel 2012, in particolar modo con l’art. 119, dove l’obbligo ora esplicitato per gli enti territoriali di perseguire l’ “equilibrio” dei propri bilanci come poi specificato nella legge “rinforzata” presenta potenziali profili di sovrapposizione con la materia-funzione del “coordinamento della finanza pubblica” .

Questo aspetto è stato chiarito dalla Corte prendendo come parametro di legittimità la stessa l. cost. n. 1/2012 in luogo, appunto, del classico riferimento al “coordinamento” il quale, essendo rimasto di potestà concorrente, consente allo Stato di enunciare i soli principi fondamentali, cui certamente non sono ascrivibili le disposizioni, dettagliate nella forma e prescrittive nella sostanza, oggetto del giudizio di legittimità⁷.

Tale orientamento del Giudice delle Leggi tende indubbiamente ad avvalorare la compressione dell’autonomia gestionale degli enti territoriali a seguito dell’introduzione delle nuove regole di bilancio, specie di quelle contenute nella legge “rinforzata”.

In passato, la giurisprudenza consolidata della Corte, pur abbracciando una visione apparentemente “statocentrica” delle problematiche di finanza pubblica che faceva leva

⁶ In realtà tale riferimento ai vincoli europei è presente già nella stessa l. n. 243/2012, dove, sia nella terminologia che negli aspetti contenutistici e procedurali, viene operato un costante richiamo a tale ambito sovranazionale, addirittura secondo una logica di “rinvio mobile” (a partire dalla definizione dell’obiettivo di medio termine demandata volta per volta al “dialogo” con le istituzioni europee) che tende ad aprire il sistema di finanza pubblica nazionale alla logica multilivello propria dell’Unione.

⁷ Indubbiamente, la mancata attribuzione allo Stato anche della materia del “coordinamento della finanza pubblica” appare contraddire la *ratio* della riforma: quest’ultima, ispirandosi ai parametri europei, pone un vincolo cogente nei confronti delle autonomie, ai fini del perseguimento degli obiettivi di riduzione del disavanzo e del debito. Di contro, qualora tale materia fosse stata ricondotta tra quelle di competenza esclusiva, i rapporti finanziari tra Stato ed enti territoriali si sarebbero potuti risolvere nel quadro dell’art. 117, “cristallizzando” in tal modo la primazia statale nella specifica materia (pur se probabilmente l’esito finale non sarebbe stato dissimile rispetto all’indirizzo seguito dalla Corte nella sentenza in argomento).

sull'interpretazione estensiva del “coordinamento della finanza pubblica” (motivata comunque dall'assenza di una legge generale di coordinamento nella specifica materia)⁸, aveva sempre cercato di preservare un ambito anche minimo di discrezionalità per le Regioni, specie per quelle a Statuto speciale; a tal fine, venivano ritenuti legittimi i vincoli finanziari loro imposti dal Legislatore purché non travalicassero i limiti posti dai rispettivi Statuti, salvo alcuni casi dove siffatti parametri trovavano comunque fondamento in specifiche previsioni della Carta⁹.

Ora, invece, le disposizioni costituzionali sul principio di “equilibrio” di bilancio e le norme attuative esplicitate nella l. n. 243/2012 limitano i margini di manovra finanziaria degli enti territoriali secondo regole la cui legittimità è stata sostanzialmente confermata dalla Corte proprio in forza del diretto legame tra legge “rinforzata” e l. cost. n. 1/2012.

Giova evidenziare come la conseguente compressione della libertà decisionale tanto delle Regioni a Statuto ordinario, tanto di quelle a Statuto speciale trova fondamento nei comuni obiettivi finanziari derivanti dagli impegni assunti in sede europea, richiamati, tra l'altro, nella nuova versione dell'art. 119 della Carta; impostazione, questa, che deriva dalla consapevolezza che il rispetto di tali vincoli sovranazionali non possa prescindere da un fattivo concorso da parte di tutti gli enti costitutivi della Repubblica, a prescindere dal grado di autonomia loro riconosciuto dall'ordinamento¹⁰.

⁸ Cfr. G. Rivosecchi, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in www.issirfa.cnr.it, settembre 2013, il quale precisa, altresì, che “la giurisprudenza costituzionale, pur continuando a distinguere tra principi fondamentali della materia “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, da un lato, e principi generali dell'ordinamento, dall'altro, rendendo opponibili al legislatore speciale soltanto questi ultimi (v., ad esempio, sent. n. 102 del 2008), ha comunque riconosciuto, a partire dall'art. 119 Cost., delle istanze di coordinamento finanziario sostanzialmente inderogabili anche da parte delle autonomie speciali (tra le più significative, sentt. n. 179 del 2007; n. 60 del 2013). Questo approccio appare, tra l'altro, sostanzialmente in linea con il necessario processo di adeguamento dell'ordinamento ai vincoli europei al governo dei conti pubblici posti dal Patto di stabilità, espressamente costituzionalizzati nel Titolo V dall'art. 117, primo comma, Cost., e con le relative regole sul riparto di responsabilità finanziaria tra i diversi livelli di governo”. In proposito, si vedano anche G. C. De Martin e G. Rivosecchi, *Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge n. 42 del 2009 (Commento all'art. 27)*, in *Il federalismo fiscale*, a cura di V. Nicotra, F. Pizzetti, S. Scozzese, Donzelli, Roma, 2009, pag. 338 e seguenti, G. Rivosecchi, *La riforma della legge di contabilità, tra riaffermazione del diritto al bilancio del Parlamento e concezioni statocentriche del coordinamento della finanza pubblica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 8 giugno 2009.

⁹ Cfr. N. Lupo e G. Rivosecchi, *Quando l'equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2012, pag. 1062-1075. Esemplificativo è il contenuto della sentenza n. 60 del 2013, dove i controlli della Corte dei Conti sulla gestione finanziaria (anche) delle Regioni a Statuto speciale e delle Province Autonome di Trento e Bolzano sono stati intesi come attuazione dell'art. 100, secondo comma della Costituzione.

¹⁰ In conclusione, le indicazioni ora fornite dalla Corte Costituzionale potranno avere effetti anche sulle successive pronunce aventi ad oggetto norme statali incidenti sulle decisioni di spesa degli enti territoriali, in quanto appare inevitabile che il parametro del giudizio non potrà limitarsi alla disciplina del riparto delle

Comunque, analoga limitazione delle potestà finanziarie dei minori livelli di governo si è registrata anche in altri Paesi europei proprio all'indomani della costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio: si richiamano, al riguardo, la *Foederalismusreform II* tedesca del 2009, nonché la riforma spagnola del 2011 che, in armonia con gli orientamenti della giurisprudenza del Tribunale Costituzionale, ha posto a carico degli enti territoriali il principio di *equilibrio presupuestario* in luogo del più generico principio di *estabilidad presupuestaria* gravante sulla finanza statale¹¹.

In altri termini, l'evoluzione della “via italiana al federalismo” non rappresenta un fenomeno a se stante ma si pone nel solco di una più generale linea di tendenza che accomuna ormai i principali ordinamenti europei, specie quelli che presentano storicamente maggiore “sensibilità” nei confronti degli enti territoriali, cui indubbiamente ha contribuito la necessità di risanare i conti pubblici per rispettare i vincoli stabiliti, da ultimo, nei c.d. *Six pack* e *Two pack*, nonché nel c.d. *Fiscal Compact*.

2. I motivi del ricorso, la difesa dello Stato, i contenuti della sentenza

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Trento hanno lamentato la presunta lesione dell'autonomia finanziaria loro riconosciuta nei rispettivi Statuti e nelle leggi di attuazione ad opera dei commi 3, 4 e 5 dell'art. 10 della l. n. 243/2012, che disciplinano il ricorso all'indebitamento da parte degli enti territoriali, nonché il contrasto delle disposizioni sui Comuni ivi contenute (anche) con i commi 134, 154 e 155 dell'art. 1 della l. n. 220/2010. Inoltre, poiché tali norme hanno lo scopo di stabilizzazione finanziaria, le stesse non potrebbero essere unilateralmente imposte alle autonomie speciali, ma dovrebbero conseguire da un accordo, ai sensi delle leggi n. 42/2009 e n. 220/2010, ed essere attuate secondo le modalità previste dagli Statuti.

La Regione Friuli-Venezia Giulia ha inoltre censurato l'art. 12 della l. n. 243/2012 per il quale viene lamentata la violazione dell'art. 5 comma 2 let. c) della l. cost. n. 1/2012, in quanto si limiterebbe ad affidare alla legge statale la fissazione delle sole modalità del concorso delle

materie ma dovrà quantomeno ricomprendere il *corpus* delle disposizioni costituzionali e le relative norme di attuazione introdotte nel 2012.

¹¹ Per una compiuta disamina comparata tra i principali Paesi europei, si veda F. Fabbrini, *Il pareggio di bilancio nelle Costituzioni degli Stati membri dell'UE*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2011, A. Pirozzoli, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2011, I. Ciolli, *I paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012, C. Fasone, *La giustiziabilità della clausola sul pareggio di bilancio in Spagna. Quali indicazioni per il caso italiano?*, in *La “manutenzione” della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia, Atti del seminario tenutosi a Roma alla Luiss Guido Carli il 18 novembre 2011*, Giappichelli Editore, Torino, 2012, nonché A. Morrone, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2014.



Regioni alla sostenibilità del debito del complesso della pubblica amministrazione, talché l'*an* ed il *quantum* dovrebbero essere determinati secondo le “consuete” modalità consensuali.

Inoltre, le ricorrenti hanno impugnato l'art. 12, comma 3, della l. n. 243/2012, ritenuto lesivo del principio di leale collaborazione, poiché il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che ripartisce il contributo degli enti territoriali alla sostenibilità del debito è adottato d'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica anziché della Conferenza unificata.

Del pari, la sola Provincia di Trento ha censurato anche il terzo comma dell'art. 11 (afferrante al riparto del fondo statale che finanzia, nelle fasi sfavorevoli del ciclo, le funzioni fondamentali ed i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali) per il suo carattere “speculare” rispetto al citato art. 12, motivo per cui sia nell'uno che nell'altro caso dovrebbe essere garantito un “regime speciale di neutralità”.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, costituitasi in giudizio, ha incentrato la sua difesa sulla supposta innovazione apportata dalla riforma alla gerarchia delle fonti nazionali, evidenziando a tal fine come la l. n. 243/2012 costituirebbe una fonte atipica essendo a competenza riservata e dotata di una maggiore forza passiva rispetto alle leggi ordinarie; le disposizioni della legge “rinforzata” avrebbero così carattere di norme interposte con una prevalenza gerarchica di tipo contenutistico-sostanziale rispetto alle leggi ordinarie.

Inoltre, tali vincoli - ora cristallizzati nel novellato art. 119 della Carta - non riguarderebbero solamente gli enti territoriali bensì si estenderebbero all'intero comparto della pubblica amministrazione (come evidenziato nel rivisitato primo comma dell'art. 97 della Costituzione) alla luce del fatto che il loro perseguimento dovrebbe necessariamente avvenire in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, in osservanza degli obblighi europei e, pertanto, rientranti in una generale esigenza di controllo della finanza pubblica, per il quale le autonomie sono chiamate a dare un importante contributo in quanto parte integrante della pubblica amministrazione nel suo complesso.

Nello specifico, la difesa erariale ha ricollegato le disposizioni sull'indebitamento e sul fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato ad espresse statuizioni contenute nella l. cost. n. 1/2012, il cui grado di dettaglio è stato giustificato invocando la materia dell' “armonizzazione dei bilanci pubblici” su cui lo Stato ha ora potestà esclusiva, nonché l'elaborazione giurisprudenziale del “coordinamento della finanza pubblica” che consente allo Stato l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione dati e controllo.



Di contro, nelle memorie presentate successivamente dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento, è stato evidenziato che, diversamente da quanto rappresentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, le misure imposte dal Legislatore non sono riconducibili all'art. 5 della l. cost. n. 1/2012, in quanto quest'ultimo non fissa limiti quantitativi all'indebitamento, né disciplina il fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Detta Regione, peraltro, ritiene che non necessariamente la competenza esclusiva dello Stato per l'“armonizzazione dei bilanci pubblici” debba essere applicata anche agli enti dotati di autonomia speciale e che, in ogni caso, essa dovrebbe limitarsi alle regole tecniche di redazione dei documenti contabili.

Ancora, ed infine, secondo le ricorrenti l'art. 10, comma 5 della l. n. 243/2012, prevederebbe un potere normativo che andrebbe oltre la mera regolamentazione tecnica, talché esso non potrebbe, in ogni caso, incidere nella propria sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita.

Nel valutare l'ammissibilità dei ricorsi in esame, la Corte ha, da subito, evidenziato che, nonostante la maggioranza “rinforzata” prevista per l'approvazione, la l. n. 243/2012 può essere impugnata in quanto accomunabile alle ordinarie leggi, trovando la sua fonte di legittimazione (nonché i suoi limiti) nella l. cost. n. 1/2012.

Successivamente, la Corte, nell'esaminare le eccezioni di costituzionalità sollevate dalle ricorrenti, ha precisato che tali questioni attengono a tre diversi gruppi di disposizioni, l'art. 10 sulla disciplina dell'indebitamento, l'art. 9 sull'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali, nonché l'art. 11 e 12 sul concorso dello Stato e delle Regioni e delle Province autonome, rispettivamente, al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali e alla sostenibilità del debito pubblico.

Al fine di valutare la fondatezza della tesi prospettata dal Presidente del Consiglio dei ministri, secondo cui la riforma costituzionale avrebbe introdotto una nuova competenza esclusiva dello Stato tale da giustificare l'ampiezza ed il grado di incidenza delle disposizioni contenute nella l. n. 243/2012, la Corte ha proceduto a delineare il quadro normativo sovranazionale ed interno nella specifica materia.

Dopo aver ricostruito i contenuti del Patto *Euro Plus* e del c.d. *Fiscal Compact*, i cui precetti hanno poi trovato attuazione sul piano nazionale con la stessa l. cost. n. 1/2012 anche per quelle disposizioni non inserite direttamente nella Carta e che, tuttavia, incidono sui contenuti della legge “rinforzata”, la Corte ha rilevato che l'unica nuova competenza esclusiva dello Stato



prevista dal Legislatore è quella dell' "armonizzazione dei bilanci pubblici" che, come noto, fino al 2012 si presentava in "endiadi" con il "coordinamento della finanza pubblica"¹².

Tuttavia, l' "armonizzazione", invocata dalla difesa erariale, non può essere estesa al punto da ricomprendere l'intero ambito materiale oggetto della l. n. 243/2012, tenuto conto, tra l'altro, che, ai sensi della consolidata giurisprudenza costituzionale, la disciplina dell'indebitamento (invocata in giudizio dalle ricorrenti) rientra nel "coordinamento della finanza pubblica" e non nell' "armonizzazione", pur essendo "inscindibilmente connessa" alla "salvaguardia degli equilibri di bilancio"¹³.

Nel *considerato in diritto n. 6* del si ritrova l'argomento portante da cui muovono poi le successive considerazioni della Corte e l'esito stesso delle eccezioni di costituzionalità sollevate nel giudizio: "come già affermato da questa Corte nel caso analogo del divieto di indebitamento se non per spese di investimento (art. 119, sesto comma, Cost.), questo tipo di disposizioni enunciano «un vincolo [...] di carattere generale» (sentenza n. 245 del 2004) a cui deve soggiacere la finanza pubblica. A differenza del caso precedente, questa volta il legislatore costituzionale non si è limitato a fissare principi generali, lasciando così all'interprete la ricerca dei presupposti

¹² Al riguardo, la Corte Costituzionale ha richiamato una sua pronuncia, la n. 17 del 2004, nel punto in cui precisa che "spetta allo Stato, in sede di legislazione concorrente, la determinazione dei principi fondamentali nella materia compresa nella endiadi espressa dalla indicazione di "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" (art. 117, terzo comma; art. 119, secondo comma, della Costituzione riguardante i "tributi e le entrate propri" delle Regioni ed enti locali)" (*considerato in diritto n. 3.2*).

¹³ Il riferimento è, tra le altre, alla sentenza n. 284 del 2009, secondo cui "allo scopo di raggiungere gli obiettivi del Patto di stabilità interno, lo Stato fissa i principi fondamentali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (art. 117, terzo comma, Cost.); tale competenza statale è richiamata dall'art. 119, secondo comma, Cost., che inquadra il potere degli enti territoriali di stabilire e applicare tributi ed entrate propri «in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»" (*considerato in diritto n. 6*). Parimenti importante è l'altra pronuncia indicata dalla Corte, la n. 376 del 2003, nella parte in cui viene precisato che "la disciplina delle condizioni e dei limiti dell'accesso degli enti territoriali al mercato dei capitali rientra principalmente nell'ambito di quel "coordinamento della finanza pubblica" che l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione attribuisce alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, vincolata al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato" (*considerato in diritto n. 3*). Da ultimo, la Corte ha rievocato l'inciso della sentenza n. 70 del 2012 ove si evidenziava che "la salvaguardia degli equilibri di bilancio ex art. 81, quarto comma, Cost. (parametro invocato) risulta inscindibilmente connessa al coordinamento della finanza pubblica perché, da un lato, i richiesti elementi, di carattere non solo finanziario ma anche economico (valore del contratto nel suo complesso), costituiscono indefettibili informazioni al fine della definizione dell'indebitamento pubblico in ambito nazionale; dall'altro - e ciò inerisce alla censura formulata - sono finalizzati a verificare che l'impostazione e la gestione del bilancio siano conformi alle regole di sana amministrazione" (*considerato in diritto n. 3.2*). Si rimanda, al riguardo, alle considerazioni di A. Brancasi, *Il coordinamento della finanza pubblica come potestà legislativa e come funzione amministrativa (nota alla sentenza n. 376 del 2003 della Corte costituzionale)*, in *Le Regioni*, n. 2/3, 2004, pag. 763 e seguenti.



giustificativi della disciplina statale attuativa (rinvenuti dalla sentenza citata nell'art. 5 Cost. e nella competenza concorrente del coordinamento della finanza pubblica), ma ha puntualmente disciplinato sia la fonte - la legge rinforzata - sia i suoi contenuti. Il nuovo sistema di finanza pubblica disegnato dalla l. cost. n. 1/2012 ha dunque una sua interna coerenza e una sua completezza, ed è pertanto solo alla sua stregua che vanno vagliate le questioni di costituzionalità sollevate nei confronti della legge”.

Pertanto, al fine di definire “natura e portata” dei principi di “equilibrio” di bilancio e di sostenibilità del debito, il parametro di riferimento per il giudizio di legittimità delle disposizioni contenute nella l. n. 243/2012 è rappresentato *tout court* dalla l. cost. n. 1/2012 (la quale ne disciplina puntualmente sia la fonte che i contenuti) in luogo di quello “classico” costituito dai limiti della potestà concorrente in materia di “coordinamento della finanza pubblica”, declinati secondo il grado di dettaglio della normativa statale e del connesso livello di incidenza sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali. Tale indirizzo viene inteso dalla Corte come uno sviluppo dell'orientamento già espresso circa il ricorso all'indebitamento per finanziare le spese di investimento, le cui disposizioni già presenti all'art. 119 come novellato nel 2001 enunciavano “un vincolo (...) di carattere generale”¹⁴.

¹⁴Nella sentenza n. 425 del 2004 (riportata erroneamente al punto 6 della pronuncia in esame come “245” del 2004) la Corte si era così espressa: “il quesito che si pone è il seguente: se e in che misura la legge dello Stato possa porre regole specifiche che concretizzano e attuano il vincolo di cui all'art. 119, sesto comma, della Costituzione, in particolare definendo ciò che si intende, a questi fini, per “indebitamento” e per “spese di investimento”. Non si tratta di nozioni il cui contenuto possa determinarsi a priori, in modo assolutamente univoco, sulla base della sola disposizione costituzionale, di cui questa Corte sia in grado di offrire una interpretazione esaustiva e vincolante per tutti, una volta per sempre. Si tratta di nozioni che si fondano su principi della scienza economica, ma che non possono non dare spazio a regole di concretizzazione connotate da una qualche discrezionalità politica. Ciò risulta del resto evidente, se si tiene conto che proprio le definizioni che il legislatore statale ha offerto nelle disposizioni qui impugnate (art. 3, commi 17, 18 e 19, della legge n. 350 del 2003) derivano da scelte di politica economica e finanziaria effettuate in stretta correlazione con i vincoli di carattere sovranazionale cui anche l'Italia è assoggettata in forza dei Trattati europei, e dei criteri politico-economici e tecnici adottati dagli organi dell'Unione europea nel controllare l'osservanza di tali vincoli. La nozione di spese di investimento adottata appare anzi estensiva rispetto ad un significato strettamente contabile, che faccia riferimento solo ad erogazioni di denaro pubblico cui faccia riscontro l'acquisizione di un nuovo corrispondente valore al patrimonio dell'ente che effettua la spesa: comprende infatti ad esempio i trasferimenti in conto capitale destinati alla realizzazione degli investimenti di altri enti pubblici (comma 18, lettera g), o gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici dichiarati di preminente interesse regionale aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio (comma 18, lettera i). Parimenti, la nozione di “indebitamento” è ispirata ai criteri adottati in sede europea ai fini del controllo dei disavanzi pubblici; si tratta, in definitiva, di tutte le entrate che non possono essere portate a scomputo del disavanzo calcolato ai fini del rispetto dei parametri comunitari. Ciò posto, è chiaro come non si possa ammettere che ogni ente, e così ogni Regione, faccia in proprio le scelte di concretizzazione delle nozioni di indebitamento e di investimento ai fini predetti. Trattandosi di far valere un vincolo di carattere generale, che deve valere in modo uniforme per tutti gli enti, solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte”.

Peraltro, la Corte ha ritenuto che, alla luce dell'art. 5, comma 2 let. b) della l. cost. n. 1/2012, la legge “rinforzata” non si debba limitare ai soli principi generali potendo, vieppiù, avere un contenuto uguale per tutti gli enti territoriali, compresi quelli a Statuto speciale, senza per questo violarne l'autonomia finanziaria, ovvero richiedere il ricorso a “meccanismi concertati di attuazione statutaria”, proprio in ragione della natura “ancillare” delle regole sull'indebitamento rispetto all' “equilibrio” di bilancio e del connesso impegno ad assicurare la sostenibilità del debito per il “complesso delle pubbliche amministrazioni”¹⁵.

La *ratio* di tale omogeneità di trattamento tra i vari livelli di Governo della Repubblica deriva dal fatto che i vincoli di bilancio sono diretta conseguenza degli impegni assunti dall'Italia in sede europea; in tale prospettiva, i contenuti della riforma del 2012 vengono ricollegati agli art. 11 e 117, primo comma della Costituzione (oltre agli art. 5 e 120, secondo comma) i quali, rispettivamente, consentono “le limitazioni di sovranità” richieste dall'appartenenza all'Unione Europea e vincolano la potestà legislativa statale e regionale al rispetto delle prescrizioni previste dall'ordinamento comunitario¹⁶.

¹⁵ Già con la citata sentenza n. 425 del 2004 il coordinamento della finanza pubblica era stato esteso alle Regioni e Province ad autonomia differenziata, essendo parte della c.d. “finanza pubblica allargata” e dovendo concorrere essi stessi, pertanto, al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in ambito europeo, puntualmente indicati anno per anno nel Patto di stabilità interno. Più recentemente, la sentenza n. 39 del 2014 ha ribadito, tra l'altro, che i principi fondamentali fissati dal Legislatore statale in materia di “coordinamento della finanza pubblica” sono applicabili alle autonomie speciali, per la necessità di preservare l'equilibrio economico finanziario del complesso della pubblica amministrazione, secondo i parametri costituzionali di cui agli articoli 81, 119 e 120 nonché per effetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea e recepiti nell'ordinamento giuridico nazionale ai sensi dell'articolo 11 e 117 primo comma della Carta, a loro volta rafforzati a seguito della modifica dell'art. 97 della Costituzione operata nel 2012; in tal modo, la Corte ha giustificato gli ulteriori controlli della Corte dei Conti (pur di natura prettamente collaborativa) rispetto a quanto previsto negli Statuti e nella relativa normativa di attuazione.

¹⁶ Giova precisare come nella pronuncia n. 40 del 2014, anch'essa richiamata nella sentenza n. 88 del 2014, il Giudice delle Leggi abbia evidenziato come “il patto di stabilità esterno e, più in generale, i vincoli di finanza pubblica obbligano l'Italia nei confronti dell'Unione europea ad adottare politiche di contenimento della spesa, il cui rispetto viene verificato in relazione al bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche”, precisando che i vincoli europei in materia di bilancio “in quanto derivanti dal Trattato sull'Unione europea e dagli altri accordi stipulati in materia, sono direttamente riconducibili, oltre che al «coordinamento della finanza pubblica» invocato dal ricorrente, anche ai parametri di cui agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., che vi sono inscindibilmente collegati, poiché nel caso specifico il coordinamento adempie principalmente alla finalità di predisporre strumenti efficaci di sindacato sul rispetto del vincolo gravante sul complesso dei conti pubblici, dalla cui sommatoria dipendono i risultati suscettibili di comparazione per verificare il conseguimento degli obiettivi programmati” (*considerato in diritto n. 4.3*). In sostanza anche in quel giudizio, avente ad oggetto il presunto contrasto tra le disposizioni contenute in una legge della Provincia autonoma di Bolzano e quelle del TUEL, la Corte compie un diretto riferimento all'ordinamento europeo al fine di evidenziare il legame tra Patto di stabilità e crescita e Patto di stabilità interno, per il tramite, appunto, degli art. 11 e 117, terzo comma, della Carta.



Inoltre, secondo la Corte l'attuazione dei nuovi principi di bilancio (specie quello della sostenibilità del debito) implica assunzione di responsabilità sia da parte delle istituzioni che dei cittadini, anche nei confronti delle generazioni future, in nome dei principi fondanti di solidarietà e di uguaglianza¹⁷.

Successivamente, la Corte ha ritenuto parzialmente fondate le censure sollevate dalle ricorrenti relativamente al quinto comma dell'art. 10 della l. n. 243/2012, all'esito di una disamina dell'intero art. 10 - la cui attuazione è demandata ad un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri - tesa a verificare la sussistenza di eventuali margini decisionali al di là del carattere meramente tecnico che tale atto normativo dovrebbe rivestire, configurandosi, nel caso, una chiara lesione della competenza regolamentare delle Regioni.

A tal fine, la Corte ha evidenziato come il (solo) quarto comma del citato art. 10 - secondo il quale, in caso di mancato rispetto dell'equilibrio del bilancio regionale allargato, il saldo di cassa negativo deve essere riportato nel bilancio dell'anno successivo e ripartito tra gli enti territoriali inadempienti - potrebbe comportare un'attività discrezionale da parte del Governo con conseguenti profili di illegittimità.

Per questo, la Corte ha censurato il quinto comma dell'art. 10 della l. n. 243/2012 nella parte in cui non specifica che i criteri e le modalità di attuazione mediante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri possono riguardare solo l'ambito tecnico; così facendo, peraltro, è stata conseguentemente rigettata la supposta violazione del principio di leale collaborazione, in quanto l'ambito meramente tecnico della disciplina attuativa (come ora inteso dalla Corte) rende l'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica "una garanzia procedimentale in sé sufficiente"¹⁸.

¹⁷ Viene ripresa la sentenza n. 264 del 2012 nella parte in cui la Corte Costituzionale precisa che "nell'attività di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti cui, come dianzi chiarito, anche in questo caso è chiamata questa Corte, rispetto alla tutela dell'interesse sotteso al parametro come sopra integrato prevale quella degli interessi antagonisti, di pari rango costituzionale, complessivamente coinvolti nella disciplina recata dalla disposizione censurata. In relazione alla quale sussistono, quindi quei preminenti interessi generali che giustificano il ricorso alla legislazione retroattiva. Ed infatti, gli effetti di detta disposizione ricadono nell'ambito di un sistema previdenziale tendente alla corrispondenza tra le risorse disponibili e le prestazioni erogate, anche in ossequio al vincolo imposto dall'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ed assicura la razionalità complessiva del sistema stesso (sent. n. 172 del 2008), impedendo alterazioni della disponibilità economica a svantaggio di alcuni contribuenti ed a vantaggio di altri, e così garantendo il rispetto dei principi di uguaglianza e di solidarietà, che, per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali" (*considerato in diritto n. 5.3*).

¹⁸ Nel senso si esprime la sentenza n. 376 del 2003, dove viene sottolineato che "è dunque escluso che si attribuisca al Ministero il potere di incidere sulle scelte autonome degli enti quanto alla provvista o all'impiego delle loro risorse, effettuate nei limiti dei principi di armonizzazione stabiliti dalle leggi statali,



E' stata poi giudicata inammissibile la questione sollevata in relazione ai commi 2 e 3 dell'art. 9, la cui pretesa illegittimità veniva desunta dalle ricorrenti ricollegandosi alle censure sollevate dalle stesse per i commi 3 e 5 dell'art. 10, in quanto il ricorso in via principale deve anzitutto "identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi" e, soprattutto, essere basato su un'adeguata motivazione a supporto della impugnativa "in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che in quelli incidentali"; condizioni, queste, non soddisfatte nel caso di specie dalle ricorrenti.

La Corte ha poi ritenuto che le questioni afferenti il secondo e terzo comma dell'art. 12 della l. n. 243/2012 non fossero fondate: i due fondi che si attivano a seconda dell'andamento del ciclo economico e mirano, rispettivamente, ad assicurare il ripianamento progressivo del debito ed assicurare le prestazioni fondamentali, "nella loro complementarità" hanno la medesima ragion d'essere nei principi di solidarietà ed uguaglianza cui devono concorrere indistintamente tutti gli enti della Repubblica e gli stessi cittadini, anche nell'ottica della già citata equità intergenerazionale.

In tale contesto, l'art. 5, comma 2 let. c) della l. cost. n. 1/2012 attribuisce alla legge "rinforzata" una competenza allargata in materia, fino all'*an* ed al *quantum* della contribuzione e, pertanto, profili di illegittimità per presunta violazione del principio consensualistico non se ne possono ravvisare per gli stessi motivi già evidenziati dalla Corte nella sentenza *de qua* a proposito dell'art. 10, quinto comma, della l. n. 243/2012 sul ricorso all'indebitamento.

La Corte si è espressa invece per la fondatezza della censura relativa al terzo comma dell'art. 12, in quanto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri verrebbe adottato sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, anziché d'intesa con la Conferenza unificata dove il coinvolgimento degli enti territoriali risulta maggiore, in ragione della diversa composizione dell'organo collegiale.

o, peggio, di adottare determinazioni discrezionali che possano concretarsi in trattamenti di favore o di sfavore nei confronti di singoli enti. La previsione del parere della Conferenza unificata sullo schema di decreto costituisce una garanzia procedimentale - in sé sufficiente, atteso l'oggetto della disciplina - atta a contrastare l'eventuale assunzione, da parte del decreto medesimo, di contenuti lesivi della autonomia garantita agli enti territoriali: ferma restando, naturalmente, la possibilità per questi di esperire, nell'ipotesi di lesioni, i rimedi consentiti dall'ordinamento, ivi compreso, se del caso, il conflitto di attribuzioni davanti a questa Corte" (*considerato in diritto n. 4*). Tale orientamento è stato poi ribadito nella pronuncia n. 121 del 2007: "la giurisprudenza di questa Corte (...) ha, peraltro, chiarito che i poteri in questione devono essere configurati in modo consono all'esistenza di sfere di autonomia, costituzionalmente garantite, rispetto alle quali l'azione di coordinamento non può mai trasformarsi in attività di direzione o in un indebito condizionamento dell'autonomia regionale" (*considerato in diritto n. 4.2*).



Poiché il concorso alla sostenibilità del debito incide in misura rilevante sulla sfera decisionale delle ricorrenti, è necessario che le esigenze dell'autonomia e quelle dell'esercizio unitario di tali competenze vengano tra loro contemperate attraverso il coinvolgimento della Conferenza unificata ed il ricorso alla formula dell'intesa che comunque, per sua natura, non comporta il rischio di uno stallo decisionale.

La Corte ha infine ritenuto non fondata l'eccezione sollevata dalla Provincia Autonoma di Trento con riferimento al terzo comma dell'art. 11 della l. n. 243/2012, in quanto il riparto del fondo per il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e politici e delle funzioni fondamentali rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117 secondo comma, let. m) della Costituzione, talchè nel caso di specie è da escludere l'obbligo di assicurare "un particolare coinvolgimento delle autonomie".

3. Gli effetti della riforma del 2012 sull'autonomia finanziaria delle Regioni a Statuto speciale, alla luce della sentenza n. 88 del 2014

La sentenza n. 88 del 2014 sembra ribadire la cogenza dei limiti alla gestione finanziaria e di bilancio degli enti territoriali, compresi quelli ad autonomia speciale, contenuti negli articoli della Carta novellati dalla l. cost. n. 1/2012 (articoli 81, 97, 117 e 119) e specificati nelle disposizioni attuative di cui alla l. n. 243/2012.

In ragione del carattere particolarmente restrittivo della normativa *de qua*, si deve tenere conto che, nella pronuncia in argomento, la Corte ha sostanzialmente posto le Regioni a Statuto speciale sullo stesso piano di quelle ordinarie, invocando la generalità dei parametri di bilancio e la loro riconduzione agli obblighi fissati dall'ordinamento europeo per giustificare il medesimo trattamento rispetto a quelle ordinarie.

Tale indirizzo si pone in linea con la *ratio* della l. cost. n. 1/2012; così come quest'ultima non opera alcuna distinzione tra i due diversi tipi di autonomia, nella pronuncia in esame gli Statuti speciali - il cui rispetto è stato espressamente invocato dalle ricorrenti - non sono stati presi minimamente in considerazione dalla Corte per sindacare la legittimità delle norme impugnate, nonostante gli stessi rivestano nella gerarchia delle fonti rango costituzionale¹⁹.

¹⁹ E' da notare in proposito che, ai sensi del primo comma dell'art. 27 della l. n. 42/2009 sul federalismo fiscale, "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*". L'art. 1, sesto comma, della l. n. 196/2009 "legge di contabilità e finanza pubblica" prescrive, invece, che



L'importanza qui attribuita alla costituzionalizzazione del principio di “equilibrio” quale momento di discontinuità nei rapporti tra “centro” e “periferia” e di superamento del differente trattamento riservato alle autonomie “ordinarie” e “speciali” (che la Corte ha inteso avvalorare con la sentenza in parola) tiene conto del fatto che, fino alla riforma del 2012, la “Costituzione finanziaria” della Repubblica non era stata intaccata in modo tanto profondo. L'art. 81 specificamente dedicato alla disciplina di bilancio (applicato anche alle Regioni per effetto di una interpretazione estensiva del quarto comma in materia di copertura finanziaria) era rimasto immutato nel tempo rispetto alla versione originaria, anche dopo il nuovo Titolo V introdotto nel 2001 che si era limitato a disciplinare il riparto tra Stato e Regioni della potestà legislativa (art. 117) e a proclamare il principio di autonomia di entrata e di spesa (art. 119).

Con la sentenza qui esaminata la Corte ha ben colto l'importanza del nuovo orientamento del Legislatore, esaltando la valorizzazione della tutela dell' “interesse finanziario” rispetto al riparto di competenze tra Stato e Regioni/Province Autonome e, più in generale, la centralità dei contenuti della l. cost. a scapito dell'architettura autonomistica delineata nel 2001; in altri termini, la posizione “forte” espressa dalla Corte riflette il ruolo fondamentale che l'interesse finanziario ora assume nelle decisioni pubbliche²⁰.

Esemplificativo è quanto precisato nel citato *considerato in diritto n. 6* della pronuncia, nel quale la Corte ritiene che, proprio per il suo grado di dettaglio, la riforma costituzionale del 2012 si configuri essa stessa come un parametro di legittimità delle norme della legge “rinforzata” che, a loro volta, ne costituiscono attuazione; in tal modo, non solo l'autonomia finanziaria degli enti

“le disposizioni della presente legge si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano *nel rispetto di quanto previsto dai relativi statuti?*”. In ogni caso, tali vincoli statutari richiamati nelle normative sopra riportate non sembrano valere nella pronuncia in esame; la Corte pare relegare in secondo piano i contenuti degli Statuti e della connessa normativa regionale, per privilegiare direttamente il riferimento alla l. cost. n. 1/2012.

²⁰ Peraltro, giova evidenziare come la Corte si sia espressa per la parziale fondatezza di alcune delle questioni proposte dalle ricorrenti limitatamente agli aspetti concernenti la normativa secondaria di esecuzione (il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, appunto) e non ai contenuti propri della l. n. 243/2012, ad ulteriore conferma del fatto che il “classico” sindacato di legittimità di disposizioni statali in materia di finanza degli enti territoriali sia stato svolto dalla Corte privilegiando il rapporto tra le fonti, in luogo del riparto di competenze tra gli enti di governo che, ai sensi dell'art. 114, costituiscono con pari dignità la Repubblica. Peraltro, la censura parziale del terzo comma dell'art. 12 della legge “rinforzata”, che riguarda l'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri nel quale vengono specificate le modalità con cui gli enti territoriali concorrono alla sostenibilità del debito nazionale, attiene all'aspetto meno dettagliato della disciplina finanziaria rispetto agli altri ambiti affrontati nella sentenza, quale l' “equilibrio” di bilancio ed il ricorso all'indebitamento.

territoriali risulta notevolmente compressa, ma soprattutto la sua tutela dipende dal contenuto della l. cost. n. 1/2012, più che dal riparto di competenze di cui all'art. 117 della Carta²¹.

Potrebbe apparire contraddittorio il fatto che la Corte abbia riconosciuto la primazia della normativa statale in materia di bilancio senza fare ricorso proprio al “coordinamento della finanza pubblica”, sulla base del quale spesso è stata riconosciuta in sede giurisprudenziale la legittimità di provvedimenti normativi di razionalizzazione della spesa adottati, specie in via emergenziale, dall'Esecutivo nazionale.

In realtà, tale indirizzo non ha sempre avvalorato una concezione “statocentrica” della finanza pubblica, come dimostrano varie pronunce, anche recenti, nelle quali la Corte ha inteso difendere livelli minimi di autonomia (per quanto possibile alle condizioni date dalla difficile congiuntura economica) dichiarando illegittime disposizioni che, per il loro grado di dettaglio, erano suscettibili di incidere sulle specifiche decisioni di allocazione delle risorse da parte degli enti territoriali²².

²¹ Lungimiranti, al riguardo, appaiono le considerazioni fatte a suo tempo da M. Cecchetti (*Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in www.federalismi.it, 19 dicembre 2012, pag. 8-9), secondo cui già da principio “la sensazione più immediata è che l'art. 5, comma 1, let. e), della l. cost. n. 1 del 2012 sia in grado di fondare un nuovo titolo di potestà legislativa ordinaria, di tipo speciale ed esclusivo, a favore dello Stato, come tale capace di derogare alla previsione generale che affida il “coordinamento della finanza pubblica” alla legislazione concorrente e che finirà per assumere una portata meramente residuale. In altri termini, le norme di coordinamento finanziario che troveranno copertura nell'attuazione dell'art. 5, comma 1, lett. e), della l. cost. n. 1 del 2012 operata dalla “legge rinforzata” dovrebbero risultare legittimamente svincolate dal limite dei “principi fondamentali” cui ordinariamente sono destinate a soggiacere quelle adottate nell'esercizio della potestà concorrente”.

²² Nella sentenza n. 182 del 2011 si precisa che “secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il legislatore statale, con una “disciplina di principio”, può legittimamente «imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (sentenza n. 36 del 2004; si veda anche la sentenza n. 417 del 2005). Questi vincoli, perché possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, devono riguardare «l'entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo “in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale” – la crescita della spesa corrente». In altri termini, la legge statale può stabilire solo un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenze n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004; si vedano anche le sentenze n. 88 del 2006 e n. 449 del 2005)” (*considerato in diritto n. 1.2*). Tale passaggio è stato poi richiamato nella più recente pronuncia n. 36 del 2013 (*considerato in diritto n. 6*). Inoltre, nella sentenza n. 147 del 2012 la Corte aveva evidenziato che “pur perseguendo la disposizione in esame - come si è detto - evidenti finalità di contenimento della spesa pubblica, resta pur sempre il fatto che anche tale titolo consente allo Stato soltanto di dettare principi fondamentali, e non anche norme di dettaglio; e, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo



L'eventuale riferimento al “coordinamento” per giudicare la legittimità delle parti della l. n. 243/2012 oggetto di impugnazione, pur interpretando tale materia-funzione²³ nella maniera più ampia possibile, avrebbe probabilmente impedito alla Corte stessa di tenere in considerazione l'effettiva portata della riforma del 2012, vieppiù attenuando la prescrittività intenzionalmente perseguita dal Legislatore nazionale all'atto di dare corso alla costituzionalizzazione del principio di “equilibrio”.

Nel contempo, si ritiene di concordare con la scelta della Corte di non dare rilevanza, ai fini del giudizio di legittimità, al fatto che dal 2012 la materia dell' “armonizzazione dei bilanci pubblici” rientra tra quelle di competenza esclusiva - diversamente da quanto espresso in giudizio dalla difesa dello Stato - trattandosi di un ambito prettamente tecnico dove il Legislatore, più che incidere sulle politiche finanziarie degli enti territoriali, persegue piuttosto l'obiettivo di centralizzare le modalità redazionali delle “voci” di entrata e di spesa, in modo da aumentare la trasparenza dei documenti contabili dei vari livelli di governo²⁴.

L'orientamento ora espresso dalla Corte rende palese il fatto che i *targets* di bilancio per le Regioni e gli enti locali ormai non vengono più definiti *sic et simpliciter* in provvedimenti normativi emanati volta per volta (specie in sede di “legge di stabilità” e di periodico aggiornamento del “Patto di stabilità interno”) invocando esigenze di “coordinamento”, ma tendono a diventare sempre più diretta conseguenza di disposizioni già stabilite “a monte”, come appunto nel caso delle previsioni contenute nel binomio l. cost. n. 1/2012 - l. n. 243/2012, che tendono a conformare orientamenti e priorità della politica di bilancio degli enti territoriali²⁵.

strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenza n. 326 del 2010)” (*considerato in diritto n. 4*). Per una disamina di tale pronunce sia consentito un rimando a M. Nardini, *La “via italiana al federalismo” tra vincoli di bilancio, giurisprudenza costituzionale e riforme istituzionali*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 26 aprile 2013, pag. 32 e seguenti.

²³ Da notare, al riguardo, che nella sentenza n. 414 del 2004 la Corte aveva precisato che “il coordinamento della finanza pubblica, cui fa riferimento l'art. 117, comma terzo, della Costituzione, è, più che una materia, una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato” (*considerato in diritto n. 4*). Inoltre, nella pronuncia n. 169 del 2007 la Corte aveva indicato i due requisiti che permettevano di considerare le norme statali aventi riflessi sulla politica di spesa delle autonomie quali principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica: “in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi anche nel senso di un transitorio contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi” (*considerato in diritto n. 8*).

²⁴ Nell' “armonizzazione” dei bilanci, più che il controllo della spesa rileva la “leggibilità” dei relativi flussi, che può essere anche propedeutica all'adozione di eventuali misure di razionalizzazione ma non deve essere confusa con queste ultime.

²⁵ La declaratoria d'illegittimità costituzionale non riguarda così la presunta lesione dell'autonomia sancita dagli Statuti, bensì deriva dai margini di discrezionalità (inevitabilmente) lasciati dal Legislatore statale circa

Tale estremo dettaglio delle prescrizioni della legge “rinforzata” appare evidente nella stringente formulazione del principio di “equilibrio”, addirittura prevedendo l’uguaglianza non solo tra entrate e spese correnti ma anche tra quelle finali. Parimenti puntuali sono le norme che limitano il ricorso all’indebitamento ai soli investimenti e prevedono il contestuale, duplice obbligo, “sincronico”, di perseguire l’equilibrio dei conti -in termini di “cassa”- del complesso degli enti della Regione interessata, nonché “diacronico”, di adottare piani di ammortamento con specifica indicazione degli oneri di ciascun anno e le relative modalità di copertura, unitamente all’iscrizione automatica di eventuali disavanzi a carico del bilancio dell’anno successivo²⁶.

Queste prescrizioni non sono derogabili dalle autonomie neanche eccedendo politiche di spesa riconducibili a materie di propria competenza esclusiva al fine di sottrarsi all’obbligo di “equilibrio” dei conti e di sostenibilità del debito pubblico, come evidenziato nel *considerato in diritto* n. 7 della pronuncia in esame²⁷.

la puntuale definizione delle modalità di riparto dell’eventuale saldo negativo tra gli enti territoriali inadempienti, nonché del rispettivo contributo alla riduzione dello *stock* di titoli di Stato.

²⁶ Come evidenziato da G. Rivosecchi (*Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012, pag. 3) già nelle più recenti versioni del Patto di stabilità interno erano stati introdotti elementi di flessibilità volti ad estendere i vincoli finanziari a carico delle autonomie territoriali, al fine di consentire variazioni compensative sia a livello geografico che intertemporale. Ciò sembra anticipare, sia pure sul piano della sola legislazione ordinaria, gli orientamenti “cristallizzati” nel nuovo art. 119 e nelle disposizioni della l. n. 243/2012 a quello ricollegate.

²⁷ Pertanto, alla luce della “coerenza” e della “completezza” insite nella riforma del 2012 - evidenziate dalla Corte nella pronuncia *de qua* - si tende a ridurre la distinzione tra le regole di coordinamento “statico” e quelle di coordinamento “dinamico” della finanza pubblica, elaborata nel tempo dalla dottrina, in quanto queste ultime diventano ora diretta emanazione di prescrizioni costituzionali. Sul punto si rimanda ad A. Brancasi, *I due scrutini sul funzionamento dinamico del federalismo fiscale: autonomia finanziaria ed obbligo di copertura degli oneri posti a carico di altri enti del settore pubblico*, in *Giur. Cost.*, 2006, pag. 1425. In particolare, G. Rivosecchi (op. cit., in www.issirfa.cnr.it, settembre 2013), premettendo che “la funzione di coordinamento può ricorrere soltanto in presenza di una alterità e non disponibilità di attività e soggetti da coordinare da parte del soggetto coordinatore” (secondo la nozione di V. Bachelet), evidenzia come “nella Costituzione vigente, dopo la riforma del Titolo V e - in particolare - dell’art. 119 Cost., il coordinamento della finanza pubblica assume tutt’altro significato. Mentre, infatti, secondo il vecchio testo, mediante il coordinamento finanziario il legislatore statale aveva la possibilità di determinare la finanza decentrata (dagli elementi costitutivi, ai margini di azione, sino ai limiti a cui era sottoposta), secondo quello vigente il legislatore statale si limita a dettare il quadro unitario di riferimento dell’intera finanza pubblica nel rispetto delle garanzie costituzionali poste a tutela del decentramento istituzionale e delle corrispondenti forme e modalità di autonomia finanziaria di entrata e di spesa”. Ora, la finalità del coordinamento come elemento di unità del sistema sembra essersi trasposta sul piano prettamente normativo, alla luce dei contenuti della l. cost. n. 1/2012 e della legge “rinforzata”, strettamente connessi, a loro volta, ai vincoli sovranazionali che fanno dello Stato il soggetto responsabile del conseguimento dei *targets* concordati in sede europea, tanto da rendere il coordinamento “dinamico” una mera esplicitazione puntuale dei principi, delle procedure e degli obiettivi prefissati dall’ordinamento costituzionale e da particolari norme “rinforzate” che ne costituiscono, *sic et simpliciter*, attuazione. Si veda anche P. Santoro, *Manuale di contabilità e finanza pubblica*, Maggioli Editore, Ravenna, 2014, pag. 77.



Di contro, il bilancio dello Stato non viene sottoposto a siffatti vincoli: è pur vero che, ai sensi del novellato art. 81 della Costituzione, non è consentito in alcun modo il ricorso al mercato finanziario, neanche per soddisfare esigenze di investimento, tuttavia i meccanismi correttivi ivi previsti per far fronte ad eventuali disavanzi si differenziano dal sopra citato “riporto” automatico e, soprattutto, il principio dell’ “equilibrio” viene declinato tenendo conto degli effetti del ciclo e degli eventi eccezionali (fattispecie, queste, non contemplate per gli altri livelli di governo della Repubblica)²⁸.

Inoltre, mentre l’ “equilibrio” dei conti statali corrisponde all’obiettivo di medio termine concordato, di volta in volta, tra le autorità nazionali di governo e quelle europee, nel quadro delle procedure e dei parametri previsti nella nuova *governance* economica, per le Regioni e gli enti locali tale principio viene puntualmente inteso come un saldo “non negativo”, cioè (almeno) come equivalenza *tout court* tra entrate ed uscite²⁹.

Il diverso trattamento tra Stato ed enti territoriali, pur potendosi giustificare in relazione alle responsabilità del Governo centrale nei confronti delle istituzioni europee sulla “tenuta” dei conti pubblici, rappresenta una evidente alterazione dell’assetto della Repubblica come disegnato nel 2001 - peraltro già di per sé indebolito nel corso degli anni - con particolare riferimento al riparto delle materie di cui all’art. 117 ed all’autonomia finanziaria sancita al successivo art. 119 della Carta.

Tali scelte del Legislatore non possono non farsi risalire proprio all’evoluzione del quadro normativo sovranazionale (cui ha indubbiamente contribuito l’acuirsi della crisi sorta nel 2008) che ha spinto ad una ridefinizione dell’assetto istituzionale italiano - per il tramite di modifiche della Costituzione richieste, con diversa cogenza, nel c.d. *Patto Europlus* e nel c.d. *Fiscal Compact*

²⁸ Si vedano, nel senso, A. Morrone, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2014, pag. 10-11, e T. F. Giupponi, *Il principio costituzionale dell’equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Le Regioni*, n. 1, 2014, pag. 70.

²⁹ I primi due commi dell’art. 3 della l. n. 243/2012 prevedono che “le amministrazioni pubbliche concorrono ad assicurare l’equilibrio dei bilanci ai sensi dell’articolo 97, primo comma, della Costituzione. L’equilibrio dei bilanci corrisponde all’obiettivo di medio termine”, tuttavia per le Regioni e gli enti locali tale principio viene specificato in senso più restrittivo nel successivo art. 9 “i bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano: a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali; b) 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”. Appare non casuale, al riguardo, che la nuova versione del primo comma dell’art. 81 della Costituzione faccia riferimento all’ “equilibrio tra entrate e spese”, mentre il novellato art. 119 si riferisce all’ “equilibrio dei bilanci” (sulle implicazioni teoriche di tale differenza terminologica, si rimanda a R. Perez, *Dal bilancio in pareggio all’equilibrio tra entrate e spese*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 10, 2012, pag. 929 e seguenti).

(non a caso entrambi richiamati dalla Corte nella pronuncia in esame) - nel senso di restringere l'autonomia finanziaria e di bilancio di Regioni ed enti locali e, conseguentemente, di limitare la loro capacità di adottare politiche pubbliche, essendo le stesse ormai condizionate alla sussistenza delle risorse a copertura dei relativi oneri.

Al riguardo, appare paradossale che l'Unione, originariamente protesa a realizzare l' "Europa delle Regioni", nel perseguire il rafforzamento della *governance* economica abbia essa stessa contribuito a restringere i margini d'azione delle autonomie stesse, addirittura in forme ancora più cogenti rispetto a quanto previsto per lo Stato. Di tale tendenza "sistemica" si può trovare riscontro nel fatto che le scelte adottate dal Legislatore nazionale nel 2012 non appaiono un *unicum* ma si pongono nel solco di analoghe riforme introdotte in altri Paesi, quali la Spagna (sottoposta a pressioni esterne analoghe a quelle subite dall'Italia) e, prima fra tutti, la Germania (motore ideologico, *ex ante*, dell'imposizione del principio del "pareggio" agli altri *partners* dell'UME)³⁰.

Del pari, accanto all'indubbio influsso esercitato dall'ordinamento europeo, non si può non considerare il fatto che, nel caso italiano, i contenuti stessi della legge "rinforzata" abbiano anche risentito della mancanza di una partecipazione fattiva degli enti territoriali, fatto salvo quanto comunemente previsto dall'ordinamento nazionale per i disegni di legge del Governo che interessano ambiti di interesse regionale³¹. Ciò riflette inevitabilmente una carenza "strutturale" del "federalismo all'italiana", che ha modificato i rapporti tra "centro" e "periferia" senza tuttavia procedere ad innovare il sistema istituzionale nella direzione di un diretto coinvolgimento delle Regioni alle decisioni assunte in ambito statale.

E' convincimento di chi scrive che la concreta valorizzazione delle autonomie non possa essere disgiunta dalla più generale riforma delle istituzioni nazionali, a maggior ragione in un contesto, quale quello attuale, dove la politica di razionalizzazione delle spese pubbliche tende inevitabilmente a concentrare in capo alle istituzioni statali, ancor più che in passato, le scelte finanziarie per l'intero comparto della pubblica amministrazione³².

³⁰ In merito alla riforma tedesca, si rimanda alle riflessioni critiche di R. Perez, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2011.

³¹ Già nel senso si era espresso G. M. Salerno, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene Editore, Napoli, 2012, pag. 174-175.

³² La particolare "sensibilità" dell'ordinamento repubblicano nei confronti degli enti territoriali - già *in nuce* nel testo originario della Carta, alla luce dei principi dell'art. 5 ed alla "copertura" costituzionale delle Regioni a Statuto speciale, ben prima cioè della riforma del 2001 - dovrebbe così derivare da una loro concreta partecipazione nel procedimento legislativo ordinario (almeno per le materie di loro interesse) e, soprattutto, in quello di revisione costituzionale. In tale direzione sembra andare la recente proposta di modifica del bicameralismo avanzata dal Governo Renzi, volta nel suo complesso - al di là delle specifiche

Accanto a queste considerazioni afferenti il piano della politica di bilancio e l'assetto dei rapporti tra le istituzioni della Repubblica - i quali peraltro tendono, a loro volta, ad intrecciarsi e condizionarsi a vicenda - la sentenza in esame offre ulteriori spunti di riflessione con riferimento al sistema delle fonti del diritto ed al principio di equità intergenerazionale, su cui il Giudice delle Leggi si sofferma in alcuni passi della pronuncia.

Circa la natura della l. n. 243/2012, la Corte ha evidenziato che la stessa, pur essendo “rinforzata” in ragione della maggioranza qualificata richiesta per la sua approvazione, ha comunque rango di legge ordinaria, motivo per cui può essere sindacata in relazione ai contenuti della l. cost. n. 1/2012.

Giova evidenziare, al riguardo, che parte della dottrina si è recentemente espressa sulla possibilità di considerarla alla stregua delle leggi organiche previste in altri ordinamenti³³.

Il carattere “rinforzato” di tale legge viene esplicitato all'ultimo comma del novellato art. 81 della Costituzione, secondo il quale “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”. Del pari, ai sensi dell'art. 1 della l. n. 243/2012 la legge in argomento può essere abrogata, modificata o derogata solamente con una legge successiva approvata con le medesime modalità previste dall'art. 81, sesto comma, della Carta, cioè a maggioranza assoluta dei componenti delle due Camere³⁴.

disposizioni suscettibili di modifiche nel corso dell'*iter* di approvazione - proprio ad inserire gli enti territoriali nel circuito decisionale, attraverso la creazione di un Senato delle Autonomie a nomina indiretta, nel quadro di un bicameralismo asimmetrico e fatte salve le competenze paritarie delle due Camere nella procedura dell'art. 138. Per una sintesi del disegno di l. cost., si veda M. Ainis, *La luce e l'ombra (Relazione conclusiva tenuta al Seminario “La nuova stagione di riforma costituzionale” organizzato dall'Associazione “Confronti costituzionali” il 10 aprile 2014 presso il Senato della Repubblica)*, in www.confrontocostituzionali.eu, 14 aprile 2014. Per un riepilogo degli interventi degli altri relatori, sia consentito un rinvio a M. Nardini, *La nuova stagione di riforma costituzionale, Resoconto del seminario presso la Sala Capitolare del Senato della Repubblica del 10 aprile 2014*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 14 aprile 2014.

³³ Secondo tale dottrina, nel caso di specie si configurerebbe una vera e propria legge organica (analogamente a quanto già previsto in altri ordinamenti europei quali quello francese e spagnolo) cui sarebbe garantita una competenza definita in termini tassativi, riservata e distinta tanto dalla Costituzione (di cui ne è attuazione) quanto dalla legge ordinaria. In merito, cfr. N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene Editore, Napoli, 2012, pag. 108 e seguenti.

³⁴ Come evidenziato da M. Cecchetti (op. cit., in www.federalismi.it, 19 dicembre 2012, pag. 4-5), tale legge riconosce al legislatore statale “una vera e propria competenza speciale (...) di tipo esclusivo nella materia *de qua*”; peraltro “la competenza speciale ed esclusiva in questione ha una portata oggettiva di difficilissima delimitazione in astratto, dal momento che è riferita a due clausole generali a contenuto particolarmente

In ogni caso, nella sentenza in esame la Corte non si è spinta fino a configurare nel nostro ordinamento una nuova categoria di leggi a metà strada tra quelle ordinarie e quelle costituzionali, pur se forse avrebbe potuto procedervi facendo leva sulle peculiari disposizioni contenute in merito nella l. cost. del 2012³⁵.

Infine, appare interessante il richiamo al principio di equità intergenerazionale operato dalla Corte Costituzionale in più punti della sentenza, in particolare laddove precisa che “l’attuazione dei nuovi principi, e in particolare di quello della sostenibilità del debito pubblico, implica una responsabilità che, in attuazione di quelli «fondanti» (sentenza n. 264 del 2012) di solidarietà e di eguaglianza, non è solo delle istituzioni ma anche di ciascun cittadino nei confronti degli altri, ivi compresi quelli delle generazioni future” (*considerato in diritto n. 7.2*)³⁶.

Come noto, nella versione originaria del disegno di l. cost. presentato dal Governo nel 2011, il “pareggio” di bilancio era stato previsto all’art. 53 della Carta in quanto recante le regole fondamentali del sistema tributario, per poi essere rivisto durante l’*iter* di approvazione. Tale principio veniva logicamente desunto da quello di equità intergenerazionale, la cui costituzionalizzazione era espressamente prevista da un autonomo disegno di legge (poi non approvato in via definitiva dal Parlamento) concernente la “partecipazione dei giovani alla vita economica, sociale, culturale e politica della Nazione ed equiparazione tra elettorato attivo e passivo”, integrando opportunamente l’art. 31 della Carta.

Se tale previsione fosse stata confermata, il Legislatore avrebbe inciso sia sulla prima parte della Costituzione (appunto, innovando l’art. 31) che sulla seconda (con la modifica degli articoli 81,

vago e indeterminato quali l’equilibrio di bilancio tra entrate e spese e la sostenibilità del debito”. Si veda anche G. M. Salerno, op. cit., in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene Editore, Napoli, 2012, pag. 169.

³⁵ In realtà, tale eventualità non è stata neanche espressamente esclusa, essendosi la Corte limitata a qualificare il rango della l. n. 243/2012 ai soli fini dell’ammissibilità del ricorso (peraltro senza fornire alcuna indicazione ulteriore circa i rapporti tra la stessa e le leggi ordinarie successive). Il riconoscimento di tale carattere sovraordinato non avrebbe precluso comunque la possibilità di sindacarne la costituzionalità, alla stregua di quanto avviene in Francia dove il *Conseil Constitutionnel* può essere chiamato a valutare la conformità delle *lois organiques* rispetto alla Costituzione.

³⁶ Per un approfondimento sul principio di equità intergenerazionale, cfr. M. Abrescia, *Un diritto al futuro: analisi economica del diritto, Costituzione e responsabilità tra generazioni*, in *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità generazionale*, a cura di R. Bifulco e A. D’Aloia, Jovene Editore, Napoli, 2008, pag. 161-172, R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli, Milano, 2009, nonché N. Lupo, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2011, pag. 6-7. Lo stesso Lupo, nell’indagine conoscitiva del 17 ottobre 2011 sulla costituzionalizzazione del “pareggio” di bilancio, aveva rappresentato il suo convincimento che “il principio del pareggio di bilancio possa avere e, a mio avviso, legittimamente abbia un appiglio forte, anche a livello di principi fondamentali, proprio con l’equità intergenerazionale... Credo, quindi, che il principio dell’equità tra generazioni... si presti a rappresentare, nella prima parte della Costituzione, il corrispettivo del pareggio di bilancio”.



97, 117 e 119), distinguendo il principio di equità dalle previsioni di carattere sostanziale e procedurale afferenti, appunto, l'introduzione dell' "equilibrio" di bilancio.

Nella sentenza qui esaminata, la Corte sembra invece desumere l'equità intergenerazionale dai principi di solidarietà ed uguaglianza sanciti in Costituzione, operando a tal fine un esplicito richiamo alla pronuncia n. 264 del 2012 nella parte in cui affrontava il problema della corrispondenza tra versamenti e prestazioni previdenziali (*considerato in diritto n. 5.3*), quasi a voler "stemperare", in tal modo, una lettura di tale principio confinata su un piano meramente contabile e, soprattutto, evitare di ricondurla all'interno del mero rapporto competenziale tra i vari livelli di governo della Repubblica.

Peraltro, la tutela delle generazioni future appare connessa più alla sostenibilità del debito pubblico che all' "equilibrio" di bilancio, secondo l'indicazione - pur "sfumata" - fornita al riguardo dalla Corte: si potrebbe così immaginare, in prospettiva, una visione meno restrittiva dei vincoli posti al ricorso all'indebitamento, alla luce della maggior dinamicità di un concetto, quella della sostenibilità, che richiama il rapporto tra debito e prodotto interno lordo in un'ottica pluriennale³⁷.

³⁷ In ogni caso, tale concetto risente di una lettura meramente finanziaria, non estesa cioè alle implicazioni economiche e patrimoniali che le decisioni di spesa effettuate in disavanzo potrebbero determinare, specie nel settore degli investimenti che, per loro natura, sono forieri di apportare benefici nel lungo termine non identificabili con una mera disamina dei flussi di "cassa" in entrata ed in uscita. Come precisato da G. Pisauo (*La regola costituzionale del pareggio di bilancio e la politica fiscale nella Grande Recessione: fondamenti economici teorici e pratici*, in *Atti del Seminario presso l'Università Luss Guido Carli "La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive"*, in www.fondazionebrunovisentini.eu, 29 novembre 2012, pag. 12) "l'aspetto cruciale per valutare l'effetto del debito sulle generazioni future è la natura delle spese finanziate con debito. Se esse vanno o meno ad aumentare il capitale sociale". Con riferimento al divieto all'indebitamento previsto dalla riforma del 2012, illuminanti sono le indicazioni di A. Brancasi, *Debito e Costituzione, maneggiare con cura*, in www.sbilanciamoci.info, 31 ottobre 2011, pag. 1, secondo cui "una disciplina costituzionale, più che vietare l'indebitamento, dovrebbe sottoporlo a uno scrutinio di sostenibilità patrimoniale e finanziaria. La sostenibilità patrimoniale andrebbe accertata valutando gli effetti che l'impiego delle risorse procurate con l'indebitamento è in grado di generare sullo stato patrimoniale della pubblica amministrazione, con l'avvertenza però che questo conto andrebbe definito superando le categorie proprietarie in modo da considerare come componenti del patrimonio non soltanto la ricchezza dell'amministrazione ma anche quella che l'amministrazione crea in capo alla collettività. Dietro la sostenibilità patrimoniale dell'indebitamento vi è l'equità intergenerazionale, che può essere garantita riservando a determinati impieghi le risorse reperite con l'indebitamento. La sostenibilità finanziaria sta a indicare la capacità di fronteggiare le future spese di ammortamento senza dover ricorrere all'indebitamento: ma, per questo aspetto, non vi è concettualmente motivo di trattare tali spese diversamente da qualsiasi altra spesa pluriennale. E, a questo fine, vi è già in Costituzione l'obbligo della copertura finanziaria, che si riferisce anche alle spese destinate a gravare sugli esercizi successivi, e semmai si tratta di estenderlo anche al bilancio".