

I vincoli di bilancio tra legge rinforzata, interesse ad agire ed autonomia finanziaria regionale: nota a Corte cost. 235/2017

di Fabio Ferrari *
(2 aprile 2018)

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 2018)

A norma del vigente art. 81.6 Cost. «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»¹.

Tale legge *rinforzata* può riservare la disciplina di alcuni aspetti delle materie sopra descritte ad una *mera* legge ordinaria, approvata con maggioranza semplice? In caso di risposta affermativa, entro quali limiti?

La sentenza in esame fornisce delle importanti risposte, confermando e precisando un orientamento che la Corte costituzionale aveva già avuto modo di chiarire. I quadri normativi e giurisprudenziali entro i quali la questione si pone sono, tuttavia, abbastanza articolati; prima di entrare nel merito pare opportuno darne conto.

Una prima attuazione legislativa del novellato art. 81.6 Cost. si è realizzata per tramite della legge rinforzata n. 243/2012², approvata con maggioranza assoluta: tra le diverse disposizioni di essa si istituiva, all'art. 11, un «*Fondo straordinario*»³ finalizzato a garantire il concorso dello Stato al sostentamento dei livelli essenziali dei diritti civili e sociali ove quest'ultimi, a causa di cicli economici avversi o di eventi eccezionali, risultassero minacciati. Alla copertura di tale fondo, destinato ad essere suddiviso tra tutte le istituzioni territoriali, concorrevano risorse tanto statali, quanto degli enti locali; in caso di bisogno, la ripartizione dei relativi danari sarebbe stata disposta con debita fonte: un d.P.C.M., «sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica»⁴.

La legittimità di questa previsione passava al vaglio della Corte costituzionale, la quale si pronunciava nel merito con la sentenza n. 88/2014: all'interno di una questione di legittimità costituzionale ben più ampia, la Provincia autonoma di Trento lamentava che il fondo, sebbene apparentemente favorevole alle istituzioni decentrate, fosse in realtà la «contropartita» del (parimenti impugnato⁵) art. 12 della medesima legge; in esso si istituiva un ulteriore e diverso fondo, questa volta a carico esclusivo degli enti locali, con il quale concorrere al sostentamento del debito pubblico, in una misura da determinare – esattamente come per l'art. 11 – con d.P.C.M. «sentita» la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Il complesso di questa disciplina, secondo la difesa, dava luogo ai seguenti vizi: ledeva l'autonomia finanziaria dell'ente, sottraendo agli Statuti una parte importante di proprie risorse «statutariamente» protette; sovrastimava il ruolo della fonte atipica prevista nella novella costituzionale del 2012, non potendo essa definire nel dettaglio, al di fuori della rituale procedura *pattizia*, l'*an* e il *quantum* dei contributi a carico di Regioni speciali e

1 L. cost. 20 Aprile 2012, n. 1: Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale.

2 L. 24 Dicembre 2012, n. 243: Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, c. 6, Cost.

3 «... nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze».

4 Art. 11, c. 3.

5 A differenza di quanto avvenuto con l'art. 11, l'art. 12 è stato impugnato altresì dalla Regione speciale Friuli Venezia-Giulia, con analoghe argomentazioni.

Province autonome; violava una seconda volta il principio consensualistico, prevedendo che il Decreto avente ad oggetto la misura del contributo posto a carico di ciascun ente (ai fini del sostentamento del debito pubblico, ex art. 12.3) fosse assunto, appunto, sentita *non* la “Conferenza Unificata”, bensì la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica

La Corte rigettava i primi due argomenti per entrambi gli articoli (11 e 12), spiegando che la riforma costituzionale del 2012, in recepimento di trattati internazionali (*lato sensu* sovranazionali), impegnava lo Stato ad obblighi di bilancio stringenti e rigorosi; questi ricadevano inevitabilmente anche sull'autonomia finanziaria degli enti locali (ordinari e speciali), attraverso una disciplina che doveva necessariamente essere omogenea per tutti i livelli territoriali in cui si articola la pubblica amministrazione⁶. Proprio al fine di garantire tale uniformità, la neo fonte costituzionale conferiva alla legge rinforzata la competenza ad entrare nel *dettaglio* della disciplina in oggetto⁷, con inevitabile (ma legittima) soccombenza delle istanze consensualistiche delle autonomie speciali in tema di *determinazione* delle modalità di contribuzione a loro carico⁸.

In merito al terzo profilo di illegittimità era necessario, invece, distinguere: determinare il *quantum* da ripartire agli enti territoriali (art. 11) mediante la fonte d.P.C.M. «sentita» la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica risultava accettabile, trattandosi peraltro di una misura comunque favorevole alle istituzioni decentrate⁹; al contrario, la quantificazione della misura del contributo – a favore del debito pubblico – posto a carico di ciascun ente (art. 12) richiedeva un coinvolgimento maggiormente significativo degli stessi, non giustificandosi dunque la scelta del legislatore di procedere «sentita» la summenzionata Conferenza permanente, e non la ben più rappresentativa “Conferenza Unificata”: il parere di quest'ultima, peraltro, non era semplicemente necessario, imponendosi in realtà – costituzionalmente – una vera e propria procedura d'*intesa*, sebbene in caso di stallo decisionale dovesse comunque prevalere la volontà dello Stato centrale; ciò giustificava, sul punto, una pronuncia di accoglimento sostitutiva¹⁰. Da ultimo, nella medesima sentenza del 2014, si scioglieva un ulteriore nodo di fondamentale importanza: la scelta di attribuire ad un ulteriore d.P.C.M.¹¹ il compito di individuare «*criteri e modalità di attuazione*» delle procedure di indebitamento degli enti locali (art. 10)¹² necessitava di una pronuncia additiva, con la quale affiancare a tale ultimo segmento di disposizione la parola «*tecnica*»¹³; con questa correzione si riservava ogni scelta *politica-discrezionale esclusivamente* alle medesima legge rinforzata attuativa del precetto costituzionale¹⁴, evitando in particolare modo il rischio di conferire al d.P.C.M. la

6 10.2 c.i.d.

7 Art. 5.2 l. cost. 1/2012: «La legge di cui al comma 1 disciplina altresì: a) il contenuto della legge di bilancio dello Stato; b) la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'articolo 4 della presente legge costituzionale; c) 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».

8 7.1 e 7.2 c.i.d.; tali passaggi sono centrali per la comprensione della pronuncia; essi riguardano gli effetti della riforma del 2012 in generale e le procedure di indebitamento degli enti locali in particolare, ma per espressa indicazione della Corte (10.2 c.i.d.) possono essere adattati anche alla riflessione circa gli artt. 11 e 12 della norma oggetto.

9 Ancora 10.2 c.i.d., ove si sottolinea, tra gli altri aspetti, la complementarietà del rapporto benefici-sacrifici derivanti dai due fondi.

10 10.3 c.i.d.

11 ...ancora «sentita» la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica: a differenza di quanto avvenuto con l'art. 12, in questa occasione tale interlocutore è giudicato non lesivo del principio di leale collaborazione, stante l'«(...) opportunità della scelta di una sede connotata anche da competenze tecniche», 8.2 c.i.d.

12 Art. 10.1.

13 8.1 c.i.d.: «Il comma 5 dell'art. 10, pertanto, è costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede la parola “tecnica”, dopo le parole “criteri e modalità di attuazione” e prima delle parole “del presente articolo”».

14 8.1 c.i.d.

determinazione dei *criteri di riparto* del saldo negativo tra gli enti territoriali inadempienti (nel caso di mancato rispetto dell'equilibrio del bilancio regionale allargato)¹⁵.

Dunque, nei limiti della questione di legittimità costituzionale qui trattata, questo sembrava essere il quadro: la copertura costituzionale conferita ai noti accordi internazionali siglati dall'Italia¹⁶, nonché la peculiarità degli interessi di bilancio e di tenuta dei conti pubblici in essi prescritti, consentiva alla legge rinforzata ex art. 81.6 di incidere direttamente sull'autonomia finanziaria delle autonomie, ivi comprese quelle speciali, al punto da frustrare talune – seppur non tutte – esigenze di intesa e leale collaborazione; l'intervento di una fonte *altra* rispetto a quella atipica qui in esame, sebbene esplicitamente da quest'ultima autorizzata, era costituzionalmente consentita entro spazi assai limitati, *tecnici*, al tal punto ristretti da ipotizzare che essi potessero essere riempiti, in realtà, non da una vera e propria fonte, bensì mediante un atto privo di valore normativo¹⁷.

Tale assetto, tuttavia, è stato messo in discussione da un'ulteriore legge statale, la 164/2016¹⁸, il cui art. 3, c.1. lett. a) è oggetto del giudizio nella pronuncia qui in esame.

La nuova disciplina, ritualmente approvata con maggioranza assoluta, modifica la legge 243/2012¹⁹; per quanto qui interessa, essa muta radicalmente il già citato art. 11, prevedendo *ora* che il contributo conferito dallo Stato per il sostentamento dei «livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali» sia determinato con mera legge *tipica* statale.

Scompare dunque il pieno conferimento alla fonte rinforzata del potere-dovere di regolare la materia. Ciò sembra in contrasto con la riserva di legge rinforzata prevista dalla novella costituzionale del 2012, oltretutto con l'interpretazione di essa fornita dalla Corte costituzionale nella pronuncia n. 88/2014.

Sembra così essersi configurata, almeno in merito all'art. 11 della legge 241/2012, una relazione tra tre diversi atti, ciascuno con una diversa forza passiva: a) la fonte costituzionale (art. 81.6 Cost.), istitutiva della riserva di legge rinforzata; b) la fonte ordinaria (rinforzata) del 2012 ad implementazione del precetto costituzionale, così come modificata dalla novella del 2016; c) la fonte ordinaria (sebbene non ancora approvata) a cui la legge novellante demanda – peraltro *in bianco* – l'*attuazione* dell'art. 11.

Come è evidente, i dubbi di costituzionalità ricadono sulla legittimità della scelta operata dalla fonte rinforzata²⁰, la quale dispone che l'*attuazione* della disciplina costituzionalmente

15 Il punto merita un approfondimento (8.1 c.i.d.): secondo l'art. 10.3 «Le operazioni di indebitamento (...) sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, l'*equilibrio* della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della regione interessata»; nel quarto comma si precisa che «Qualora, in sede di rendiconto, non sia rispettato l'*equilibrio* di cui al comma 3 (...) il saldo negativo concorre alla determinazione dell'*equilibrio* della gestione di cassa finale dell'anno successivo del complesso degli enti della regione interessata, compresa la medesima regione, ed è *ripartito* tra gli enti che non hanno rispettato il saldo previsto». Qui si inserisce l'intervento della Corte: preso atto della possibilità per il decreto di intervenire a specificare i criteri di riparto, essa precisa come «La definizione del suo compito in termini così ampi (l'individuazione di «criteri e modalità di attuazione») potrebbe qui comportare l'esercizio di un potere tanto di natura meramente tecnica, quanto di natura discrezionale. Per evitare tale ultima evenienza e quindi per ricondurre a legittimità costituzionale la norma impugnata, deve essere riservato al decreto un compito attuativo meramente tecnico».

16 La pronuncia, correttamente, richiama il patto *Europlus* e il c.d. *Fiscal Compact* (5 c.i.d.). Ampiamente, sul punto, G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, *Rivista AIC* 2016, pp. 5-8.

17 Tale possibile lettura, come si vedrà in conclusione della presente nota, è smentita dalla Corte nella pronuncia qui in esame.

18 L. 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».

19 La quale, all'art. 1.2, prevede che «La presente legge può essere abrogata, modificata o derogata solo in modo espresso da una legge successiva approvata ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione». Clausola espressa definita «forse inutile, vista la peculiarità della stessa legge» da T.F. GIUPPONI, *L'equilibrio di bilancio in Italia, tra Stato costituzionale e integrazione europea*, in A. Morrone (cur.), *La costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino 2015, p. 28. Sulla natura di fonte rinforzata della legge ex 81.6 Cost. e sulle relative conseguenze in fase attuativa R. DICKMANN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, www.federalismi.it 2013, p. 1 ss.

20 La lettera dell'art. 3 («secondo modalità definite con leggi dello Stato») sembra indicare anzitutto un rinvio *formale*,

a sé riservata avvenga per tramite di una mera legge ordinaria. I limiti entro cui una tale opzione può essere tollerata, però, sembrano discendere a monte dalla prima riserva istituita ex art. 81.6 Cost.: per definizione, difatti, la fonte destinataria della riserva non può demandare ad altre fonti la disciplina ad essa riservata, a meno di non voler esplicitamente violare il principio di inderogabilità delle competenze²¹. Ciò non significa, però, che la fonte competente prescelta dalla Costituzione debba *necessariamente* disciplinare l'intera materia, posta la nota differenza che a questo proposito determina la natura assoluta o relativa della medesima riserva. Seguendo il ragionamento, si potrebbe dunque ipotizzare – in astratto anche nel caso di specie – l'intervento nella materia in esame di una fonte *altra* rispetto alla legge rinforzata, ma solo a precise condizioni: che si tratti o di stretta esecuzione (nel caso di riserva assoluta), o di un atto il quale, pur avendo contenuto normativo, agisca entro i rigorosi limiti ad esso posti dalla legge rinforzata (nel caso di riserva relativa).

La precisazione è importante, poiché proprio qui sembra esservi il vizio fondamentale della disposizione in esame, la quale demanda alla legge ordinaria tipica la disciplina della materia *in bianco*, senza cioè circoscriverne gerarchicamente l'ambito d'intervento²², e così mostrandosi irrispettosa della riserva ad essa attribuita dall'art 86.1 Cost. nonché, in ultima analisi, della rigidità costituzionale.

Il complesso di tali rilievi è stato colto, e fatto valere con giudizio in via principale, dalle due Province autonome, dalla Regioni speciali Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia, e dalle Regioni ordinarie Veneto, Liguria e Lombardia.

Al netto di differenze non significative²³, il succo dell'argomentazione delle ricorrenti pare essere così descrivibile: la legge del 2016, oltre a disattendere la riserva di legge rinforzata costituzionalmente imposta, rinvia ad una legge ordinaria la disciplina dell'intera materia ex art. 11 senza cioè alcun principio di riferimento o criterio direttivo²⁴; ciò non può che avere delle ricadute significative sull'autonomia finanziaria degli enti, posto il ruolo centrale da essi esercitato nella garanzia dei livelli essenziali, i quali – appunto – dovrebbero essere co-sostenuti dalla disciplina impugnata²⁵. A questo proposito, è molto interessante notare quanto sottolineato dalla provincia autonoma di Trento: essa riconosce nella legge rinforzata una fonte idonea a garantire non solo un'ampia condivisione parlamentare sul contenuto della stessa, bensì anche una propria, inevitabile, maggiore *stabilità*. Ciò ha dei riflessi benefici sugli enti, proprio perché la necessaria condivisione del sostentamento ai livelli essenziali richiede un *saldo affidamento* alla disciplina statale, che certo non può essere garantito dalla volatilità di una mera legge ordinaria²⁶.

Quest'ultimo rilievo è condivisibile nel particolare caso in esame, ove il rinvio alla legge ordinaria tipica è sostanzialmente *in bianco*; pare opportuno precisare, però, che la

posto il generale riferimento ad una categoria di atti (le «leggi dello Stato»); secondo una parte della dottrina, però, il *rinvio* è in realtà una macro categoria entro la quale, potenzialmente, può essere contemplata altresì una *riserva*. Sulla distinzione tra rinvio e riserva R. GUASTINI, *Le fonti del diritto. Fondamenti teorici*, Milano 2010, pp. 127 ss.; *contra* R. BALDUZZI – F. SORRENTINO, *Riserva di legge*, *Enc. Dir.*, XL, Milano 1989, p. 1210

21 Sul principio descritto R. BALDUZZI – F. SORRENTINO, *Riserva*, cit., pp. 1209-1210 e A. PIZZORUSSO, *Fonti (sistema costituzionale delle)*, *Dig. Pub.*, VI, Torino 1991, § 6.

22 In generale, sull'esclusività (o meno) di competenza riconosciuta alla fonte rinforzata in oggetto si vedano in dottrina, rispettivamente, R. DICKMANN, *Brevi*, cit., p. 2 e A. BRANCASI, *il principio del pareggio di bilancio in costituzione*, *Oss. Fonti* 2012, pp. 10 ss.

23 Le doglianze principali degli enti speciali sono quelle descritte nel testo principale. Quanto alle regioni ordinarie, esse lamentano – *in primis* – la lesione del principio di leale collaborazione (9-13 r.i.f.)

24 Fatta eccezione per il laconico e generico riferimento alla necessità di rispettare i «(...) principi stabiliti dalla presente legge».

25 Qualora, è sempre bene ribadirlo, lo richieda «l'andamento del ciclo economico o [il] verificarsi di eventi eccezionali», come precisato dal medesimo art. 3 della l. 164/2016 in esame.

26 3 r.i.f. In merito alla scelta della fonte rinforzata quale mezzo per garantire maggiore stabilità del contenuto N. LUPO, *La nuova cornice costituzionale e i regolamenti parlamentari*, www.rivistacorteconti.it 2014, §§ 3 ss. In generale, su fonti atipiche e rinforzate M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, Milano 2010, cap. I, § 5.

relazione tra fonte atipica per procedimento e norme attuative della stessa può essere più complesso, essendovi casi nei quali alle seconde si riconosce non solo l'idoneità a dare attuazione alle prime, bensì anche una forza passiva potenzialmente equivalente²⁷. Il che, detto per inciso e in generale, sembra rappresentare uno delle brecce al principio di gerarchia provocate dall'istituzione del criterio di competenza, per tramite della Costituzione rigida²⁸.

L'avvocatura dello Stato, dal canto suo, ha proposto due eccezioni di inammissibilità; la prima attinente all'*attualità*, e basata sulla possibilità che il significato da attribuire alla disposizione oggetto, quando rimanda l'attuazione della disciplina alla «leggi dello stato», ricomprenda almeno potenzialmente anche le «leggi dello stato»...*rinforzate*: pertanto, il vizio si verificherebbe solo nell'ipotesi in cui la futura (e ora assente) disciplina risulti effettivamente priva dell'atipicità procedimentale richiesta, teoricamente non preclusa dall'art. 3 in esame se così latamente interpretato²⁹. La seconda è relativa invece alla *lesività*, posto che la legge costituzionale del 2012 non estenderebbe la riserva di fonte rinforzata alla disciplina di dettaglio, consentendo sul punto anche l'intervento di una disciplina ordinaria tipica³⁰.

Il primo rilievo è superato dalla Corte richiamando un punto fermo della sua giurisprudenza: premesso che il rinvio operato dalla fonte rinforzata impugnata, per come formulato e secondo comuni canoni interpretativi, non può che riferirsi ad una legge statale...“tipica”, va ribadito che l'idoneità di una disposizione legislativa a fungere da norma oggetto all'interno di un giudizio in via principale si riscontra già con la *mera* pubblicazione in G.U. (o B.U.R.) della fonte, a prescindere dalla concreta produzione di effetti lesivi. Dunque, secondo la Corte, «il lamentato contrasto con l'art. 81.6 Cost., (...) si verifica (...) in virtù della semplice previsione astratta del rinvio alla “legge dello Stato”, prima e indipendentemente dal fatto che tale legge sia stata adottata dal Parlamento»³¹.

Il punto merita una riflessione, posto che il noto argomento speso dalla Corte è legato alla natura “astratta” del giudizio in via principale, il quale – dati i tempi stretti di impugnazione – può vertere talvolta su disposizioni non ancora attuate; nel caso in esame, invece, sembra consentito pensare che il tema sia relativamente diverso: difatti, la mancata produzione di effetti non dipende da un'omessa attuazione in senso stretto della disposizione impugnata (la legge rinforzata), bensì dalla mancata approvazione della fonte tipica ordinaria che quegli effetti, per rinvio della stessa fonte rinforzata, dovrebbe produrre. Proprio il paragone con il previgente art. 11 può aiutare a chiarire il punto³²: nel

27 Il caso più macroscopico pare essere quello relativo ai decreti attuativi delle Regioni a Statuto speciale, sul quale P. GIANGASPERO, *I decreti di attuazione dello Statuto speciale tra garanzia della specialità regionale e esigenze di tutela del ruolo costituzionale degli enti locali dopo la riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione*, in *Norme di attuazione dello Statuto speciale regionale e nuovo ruolo degli enti locali, Atti del Convegno di Villa Manin, Passariano 8 maggio 2006*, www.autonomielocali.regione.fvg.it, p. 21. Si pensi inoltre, in tema di modifiche dei Patti Lateranensi, al dibattito sulla forza da attribuire alle leggi nn. 206 e 222 del 20 Maggio 1985 (la prima rappresenta la norma con la quale si è data autorizzazione alla ratifica del, ma non esecuzione al, Protocollo diplomatico firmato dalle parti il 15 Novembre 1984; la seconda è invece riproductiva *in toto* delle norme del medesimo accordo, risultando necessaria a cagione della declinazione “al futuro” della formula esecutiva utilizzata nell'art. 2 della citata l. n. 206) e, più criticamente, alle ipotesi di delegificazione della materia previste, tra molte ambiguità, nel noto art. 13.2 degli accordi di Villa Madama. A monte di tali norme attuative, si trova a rigore senz'altro una fonte atipica (l. 121/1985) ma non rinforzata, essendo il procedimento pattizio previsto ex art. 8.2 Cost. esterno all'ordinamento nazionale.

28 V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.* 1960, in particolare p. 810; R. BIN, *Il sistema delle fonti. Un'introduzione*, in *Studi in memoria di G. Floridia*, Napoli 2009, § 3.

29 8 r.i.f.

30 8 r.i.f.

31 4 c.i.d.

32 Un ulteriore, importante, raffronto lo si può proporre guardando alla sentenza n. 247/2017, la quale ha ad oggetto, tra gli altri, l'art. 1, comma 1, lettera e), della medesima legge n. 164 del 2016; il ricorrente (la Regione Veneto) lamentava la lesione degli artt. 5 e 114 «e mediamente» 117-120 Cost. La Corte ha dichiarato inammissibile la questione per difetto di lesività, nonché per debole ancoramento della stessa ai parametri costituzionali evocati. Ciò che però interessa sottolineare è la diversa costruzione della disposizione (rispetto a quella oggetto della sentenza annotata) in tema di

2014, si è visto, la disposizione atipica fu impugnata dagli enti a causa della sua articolata disciplina, la quale così posta violava – nell'opinione dei ricorrenti – le loro competenze costituzionali, al punto da residuare solo un minuto spazio tecnico di intervento destinato ad un d.P.C.M. Qui, al contrario, i ricorrenti denunciano la previsione di una riserva di legge ordinaria tipica non solo *indebita*, bensì anche *in bianco*: se ciò è vero, significa però che la fonte rinforzata impugnata può essere considerata lesiva delle competenze regionali solo con una qualche elasticità, apparendo più simile essa ad una “mera” norma sulla produzione, istitutiva appunto di un'indebita riserva.

Così posta la questione, pertanto, rimane almeno il dubbio circa l'effettiva attualità dell'interesse dei ricorrenti³³.

Ben più inequivocabile, al contrario, appare invece la risposta fornita dalla Corte alla seconda obiezione statale di inammissibilità: difatti, anche eventualmente ammessa la possibilità riconosciuta alla legge ordinaria tipica di disciplinare il dettaglio della materia in esame, va rilevato che la riserva ad essa posta dalla fonte rinforzata è pressoché totale, *in bianco* appunto. Il che non può che condurre all'accertamento dell'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale sul punto³⁴.

Quest'ultima riflessione preliminare, in realtà, assorbe buona parte del ragionamento nel merito della questione, posto che proprio per le ragioni menzionate la disposizione oggetto del 2016 risulta, puramente e semplicemente, *elusiva* della riserva di legge *rinforzata*

riserva; essa recita: «Con legge dello Stato sono definiti i premi e le sanzioni da applicare alle regioni, ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo. La legge di cui al periodo precedente si attiene ai seguenti principi: a) proporzionalità fra premi e sanzioni; b) proporzionalità fra sanzioni e violazioni; c) destinazione dei proventi delle sanzioni a favore dei premi agli enti del medesimo comparto che hanno rispettato i propri obiettivi».

33 Gli stessi precedenti citati dalla Corte a sostegno della spendibilità dell'argomento sembrano, a ben guardare, confermare la differenza qui sottolineata: le sentt. 195/2017 (4 c.i.d.), 262/2016 (4.2 c.i.d.) e 195/2015 (3.2 c.i.d.) non riguardano affatto lesioni di competenza legislative a causa di una norma oggetto istitutiva di una riserva di legge sostanzialmente *in bianco*. Il caso più simile a quello prospettato può essere rappresentato, forse, dalla sentenza n. 236/2004, nella quale talune Regioni e Province speciali impugnarono le disposizioni della l. 131/2003 (c.d. La Loggia) relative all'attuazione del potere sostitutivo del Governo ex art. 120 Cost. Per quanto qui interessa, la Corte dichiarò inammissibile questo profilo del ricorso, argomentando come segue (4.1 c.i.d.): «Ai fini della presente questione, tuttavia, deve osservarsi che il concreto trasferimento alle Regioni ad autonomia speciale delle funzioni ulteriori attratte dal nuovo Titolo V deve essere effettuato con le procedure previste dall'art. 11 della legge n. 131 del 2003, ossia con norme di attuazione degli statuti adottate su proposta delle commissioni paritetiche. Ne segue che fino a quando tali norme di attuazione non saranno state approvate, la disciplina del potere sostitutivo di cui si contesta la legittimità resta nei loro confronti priva di efficacia e non è idonea a produrre alcuna violazione delle loro attribuzioni costituzionali. Da ciò l'inammissibilità di tutte le censure proposte avverso l'art. 8, commi da 1 a 4». Sull'importante pronuncia C. MAINARDIS, *Nuovo titolo V, poteri sostitutivi statali, autonomie speciali, Le Regioni* 2005, pp. 197 ss. Una certa similitudine si riscontra inoltre nella sentenza n. 141/2007, ove la Corte dichiara l'*inammissibilità* di una delle questioni sollevate dalle Regioni poiché «La disposizione censurata si limita ad indicare la somma (€ 1.140 milioni) con la quale si intende “assicurare la realizzazione di interventi volti al sostegno delle famiglie e della solidarietà per lo sviluppo socio-economico”, riservando ad altre norme “della presente legge” la individuazione degli interventi concreti riconducibili alle “finalità” genericamente enunciate dal comma 330. Discende da ciò l'inidoneità di tale disposizione a ledere le competenze regionali, potendo la lesione derivare non già dall'enunciazione del proposito di destinare risorse per finalità indicate in modo così ampio e generico, bensì (eventualmente) dalle norme nelle quali quel proposito si concretizza, sia per entità delle risorse sia per modalità di intervento sia, ancora, per le materie direttamente e indirettamente implicate da tali interventi», 5 c.i.d. Diverso, pure all'interno di una qualche analogia, il caso relativo all'impugnazione da parte delle Regioni della legge delega statale (la quale, almeno teoricamente, deve stabilire principi e criteri direttivi vincolanti il decreto delegato, prospettando dunque già a monte una possibile lesione “concreta” delle competenze regionali). Di recente, anche su questo punto, la nota sentenza n. 251/2016, a commento della quale per i profili che qui interessano P. MILAZZO, *Illegittimità della legge delega (per mancata previsione del corretto modulo di leale collaborazione) e destino dei decreti delegati già approvati. Appunti sulla sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale*, www.osservatoriosullefonti.it, in particolare 4 ss. A chiudere sul punto, pare opportuno segnalare che il (possibile) problema dell'*attualità* dell'interesse si riflette, giocoforza, anche sul parametro costituzionale evocato dai ricorrenti: difatti, non essendovi una lesione diretta delle competenze regionali, ad essere chiamato in causa è l'art. 5 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, e solo indirettamente il complesso delle attribuzioni statutarie lese. Le Regioni ordinarie, invece, hanno fatto riferimento agli artt. 5 e 114 Cost. In entrambi i casi sembra pertinente il richiamo al concetto giurisprudenziale di *ridondanza*, sul quale E. Rossi, *Il fine meritevole giustifica l'utilizzo elastico dei mezzi: la Corte e la “ridondanza”*, in *Giur. Cost.* 2012, pp. 300-302.

34 4 c.i.d.

posta dall'art. 81.6 Cost.: un conto è consentire la disciplina degli aspetti *tecnici* delle materie in esame anche a *fonti* ordinarie tipiche (la Corte usa esattamente questo termine: *fonte*, lasciando dunque intendere – a differenza di quanto ipotizzabile dopo la lettura della sentenza n. 88/2014 – che seppur nei limiti “tecnici” indicati la legge rinforzata possa riservare parte della sua attuazione ad un vero e proprio atto normativo)³⁵; tutt'altro è delegare a queste ultime l'intera regolamentazione di una materia che la Costituzione, novellata nel 2012, riserva alla fonte rinforzata³⁶.

La Corte, pertanto, richiamando proprio i passaggi della precedente pronuncia del 2014, non può che dichiarare incostituzionale la disposizione (rinforzata) oggetto della controversia, ossia l'art. 3, c. 1, lett. a), della legge 12 agosto 2016, n. 164.

* Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico, Università di Verona

35 Cfr. n. 17.

36 5 c.i.d.