



Modifiche agli articoli 97, 117 e 119 della Costituzione, concernenti il rapporto tra l'ordinamento italiano e l'ordinamento dell'Unione europea

A.C. 298

Dossier n° 45 - Schede di lettura
10 ottobre 2018

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	298
Titolo:	Modifiche agli articoli 97, 117 e 119 della Costituzione, concernenti il rapporto tra l'ordinamento italiano e l'ordinamento dell'Unione europea
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Meloni
Date:	
presentazione:	23 marzo 2018
assegnazione:	26 giugno 2018
Commissione competente :	I Affari costituzionali

Contenuto

La proposta di legge costituzionale in esame si compone di quattro articoli, i primi tre volti ad apportare modifiche agli artt. 97, 117 e 119 della Costituzione; il quarto contiene invece una disposizione transitoria.

Obiettivo della proposta di legge costituzionale è rimuovere i riferimenti all'ordinamento internazionale e dell'Unione europea dalla Costituzione.

In questo senso, come si vedrà meglio nel dettaglio, ai sensi della proposta di legge costituzionale in esame le pubbliche amministrazioni sarebbero tenute ad assicurare **l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico**, ma non più in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea (art. 97); la **potestà legislativa** sarebbe esercitata dallo Stato e dalle Regioni senza avere come 'vincoli espliciti' quelli derivanti dall'ordinamento internazionale e della Comunità (*rectius* Unione europea (art.117); infine **l'autonomia finanziaria** di entrata e di spesa, subordinata alla necessità di garantire l'equilibrio dei rispettivi bilanci, per i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sarebbe mantenuta **senza che** tali enti debbano concorrere ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (art. 119).

Si osservi che i principi di **equilibrio tra entrate e spese del bilancio dello Stato** e di garanzia della **sostenibilità del debito** a carico di tutte le pubbliche amministrazioni, introdotti dalla **I. cost. 1/2012**, non vengono mutati dalla proposta di legge costituzionale in esame, come per altro evidenziato dalla relazione illustrativa alla stessa. Tale proposta si limita ad escludere che il rispetto di tali principi debba essere effettuato nel rispetto dei vincoli economico-finanziari derivanti dall'Unione europea.

Si rileva inoltre che restano in ogni caso in vigore i vincoli derivanti dagli **obblighi assunti in sede internazionale e di Unione europea** (v. *infra*).

Si ricorda in proposito che, già nell'ambito del **Patto Europlus**, accordo non giuridicamente vincolante adottato dai Capi di Stato e di governo dell'area euro nel marzo del 2011, gli Stati dell'area euro ed alcuni altri Stati membri dell'UE hanno assunto l'obbligo di recepire, nelle Costituzioni o nella legislazione nazionale, le regole del **Patto di stabilità e crescita**, con la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere, purché esso abbia natura vincolante e sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro). Agli Stati membri è stata rimessa la scelta dello specifico **strumento giuridico** nazionale cui ricorrere, purché di natura vincolante, e l'esatta **forma della regola** da applicare a livello sia nazionale che subnazionale.

Dopo il 2011, a seguito della **crisi economico-finanziaria** più grave del secondo dopoguerra, sono state riviste e rafforzate le regole in materia di coordinamento economico, in particolare:

- nel 2011, è stato introdotto il [Semestre europeo](#) di coordinamento delle politiche economiche e l'adozione del cd. **six-pack**;
- nel 2012 è stato avviato il progetto sull'Unione bancaria e l'istituzione del Meccanismo europeo di stabilità (ESM);

- nel 2013 è stato adottato il cd. *two-pack* ed è entrato in vigore il "Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'unione economica e monetaria" (cd. [Fiscal compact](#)), che ha impegnato le Parti contraenti ad applicare e ad introdurre, entro un anno dall'entrata in vigore del Trattato, una serie di regole relative a specifici parametri di bilancio, con norme vincolanti e a carattere permanente, preferibilmente di tipo costituzionale, o di altro tipo purché ne garantiscano l'osservanza nella procedura di bilancio nazionale.

In questo contesto è nata la citata **legge costituzionale n. 1/2012**, che, novellando gli articoli 81, 97, 117 e 119 Cost., introduce il principio dell'equilibrio tra entrate e spese del bilancio, cd. "pareggio di bilancio", correlandolo a un vincolo di sostenibilità del debito di tutte le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle regole in materia economico-finanziaria derivanti dall'ordinamento europeo.

Art. 1 - Modifica dell'art. 97 Cost.

L'articolo 1, composto da un solo comma, novella l'**articolo 97**, **primo comma della Costituzione** prevedendo la soppressione delle parole "in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea".

L'articolo 97 della Costituzione, che apre la seconda sezione del titolo III della parte seconda della Carta fondamentale, dedicata alla pubblica amministrazione. La legge costituzionale 1/2012 ha provveduto a novellare l'articolo 97 della Costituzione introducendo il nuovo primo comma in base al quale per **tutte le pubbliche amministrazioni** l'obbligo di assicurare l'**equilibrio dei bilanci** e la **sostenibilità del debito pubblico**, in coerenza l'ordinamento dell'Unione Europea.

Ai sensi del secondo comma dell'art. 97 i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Dalla lettura della disposizioni si evincono anche i canoni fondamentali dell'attività amministrativa, costituiti dai principi di legalità, imparzialità e buon andamento. Il principio del buon andamento, espresso dall'art. 97 Cost., impone che l'azione amministrativa debba svolgersi secondo regole di "buona amministrazione" (secondo l'espressione utilizzata dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), ai quali sono connessi i criteri di efficacia e di efficienza. Al principio di buon andamento dell'amministrazione la giurisprudenza costituzionale riconosce il valore di parametro di legittimità delle scelte discrezionali effettuate dal legislatore nella organizzazione degli apparati e dell'attività amministrativa. Pertanto, è molto ampio il catalogo di contenuti specifici ad esso riconducibili.

La legge n. 243/2012 (c.d. legge rinforzata), all'articolo 3, nel dare attuazione al nuovo [primo comma dell'articolo 97 della Costituzione](#), ribadisce, al comma 1, l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di concorrere ad assicurare l'**equilibrio dei bilanci**, specificando, al comma 2, che tale equilibrio **corrisponde all'obiettivo di medio termine**, ossia - in base alla definizione contenuta nell'articolo 2, comma 1, lettera e) della legge n. 243/2012 - al valore del **saldo strutturale** individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Si sottolinea che l'articolo 2 della legge rinforzata reca le definizioni utilizzate nell'ambito della legge medesima rinviando *per relationem* a quanto previsto nell'ordinamento dell'Unione europea, al fine di recepire automaticamente, dunque senza la necessità di modifiche, eventuali mutamenti della normativa europea.

Per l'Italia l'obiettivo di medio termine - fissato dal Programma di stabilità 2013 e riportato nella raccomandazione del Consiglio del 10 luglio 2012, adottata in esito all'esame del medesimo Programma e del Programma nazionale di riforma - è un **bilancio in pareggio in termini strutturali**, ossia corretto per tenere conto degli effetti del ciclo economico e al netto delle misure *una tantum*, entro il **2013**.

Tale obiettivo è stato successivamente **postposto** ad anni successivi (2020 nel DEF 2018), tenuto conto del protrarsi dell'andamento recessivo dell'economia, e risulta ora rinviato (NADEF 2018) al momento in cui i livelli dell'attività economica saranno tornati a quelli pre-crisi.

Si ricorda, in proposito, che ai sensi del **Patto di stabilità e crescita**, come rivisto nel 2011, l'[obiettivo di medio termine](#) è calcolato in termini di saldo del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni e si attesta in una **forcella stabilita tra il -1% del PIL e il pareggio** o l'attivo del saldo strutturale di bilancio, in termini corretti per il ciclo. Il "Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'unione economica e monetaria" (il cd. [Fiscal Compact](#)), restringe il suddetto valore minimo **per i Paesi più indebitati** allo **0,5** per cento del PIL, prevedendo che la regola del pareggio o dell'avanzo del bilancio in esso contenuta si consideri rispettata se il disavanzo strutturale dello Stato è pari all'obiettivo a medio termine specifico per Paese come stabilito dal Patto di stabilità rivisto, con un *deficit* che non ecceda tuttavia lo 0,5% del PIL, in termini strutturali.

I documenti di programmazione finanziaria e di bilancio stabiliscono, per ciascuna annualità del periodo di programmazione, **obiettivi del saldo** del conto consolidato, articolati per sottosettori, tali da **assicurare almeno il conseguimento dell'obiettivo di medio termine**, ovvero il rispetto del percorso di avvicinamento a tale obiettivo nei casi di scostamento dall'obiettivo previsti per eventi eccezionali e per scostamenti negativi del saldo strutturale emersi a consuntivo che prevedono un meccanismo di correzione. Insieme agli obiettivi del saldo del conto consolidato i medesimi documenti indicano anche le **misure** da adottare per conseguirli.

Ai sensi della [legge n. 243/2012](#), l'**equilibrio dei bilanci si considera conseguito** quando il **saldo strutturale**, calcolato in sede di consuntivo nel primo semestre dell'esercizio successivo a quello al quale si riferisce, soddisfa almeno **una delle seguenti condizioni**:

- risulta almeno **pari all'obiettivo di medio termine** ovvero evidenzia uno scostamento dal medesimo obiettivo di

medio termine inferiore a quello considerato significativo ai sensi dell'ordinamento dell'Unione europea (procedura per i disavanzi eccessivi) e degli accordi internazionali in materia ([Fiscal compact](#)), ossia non superiore allo 0,5 per cento del PIL;

- assicura il **rispetto del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine** nei casi di eventi eccezionali e di scostamenti dall'obiettivo programmatico che danno luogo a meccanismi di correzione, ovvero evidenzia uno scostamento dal medesimo percorso di avvicinamento inferiore a quello considerato significativo in sede comunitaria (ossia fino a -0,5 per cento rispetto all'obiettivo).

Nel dare attuazione al nuovo [primo comma dell'articolo 97 della Costituzione](#), la legge 243/2012 ribadisce altresì l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di concorrere ad assicurare la **sostenibilità del debito pubblico**, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea.

A tal fine, si dispone che i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio stabiliscano **obiettivi** relativi al **rapporto debito pubblico/PIL coerenti** con quanto disposto dall'ordinamento dell'**Unione europea**, che prevede, com'è noto, il valore limite di riferimento del 60 per cento del debito in rapporto al PIL. Qualora tale rapporto superi il valore di riferimento, in sede di definizione degli obiettivi si deve tenere conto della necessità di **garantire una riduzione dell'eccedenza** rispetto a tale valore in coerenza il **criterio** e la disciplina in materia di **fattori rilevanti** previsti dal medesimo ordinamento dell'UE.

Le disposizioni in esame si riferiscono, in particolare, alla c.d. [regola del debito](#), contenuta nella nuova versione del Patto di Stabilità e crescita e ribadita nel *Fiscal compact*, che prevede l'obbligo di riduzione della quota del debito pubblico eccedente il 60 per cento del prodotto interno lordo ad un ritmo annuale medio nel triennio pari ad almeno un ventesimo della medesima eccedenza. Nell'applicazione di tale parametro di riferimento si tiene conto dell'influenza della congiuntura sul ritmo di riduzione del debito, nonché di alcuni fattori rilevanti – cui fa riferimento la [legge n. 243/2012](#) – concernenti, tra l'altro, le passività connesse all'invecchiamento della popolazione e il livello del debito privato.

Art. 2 - Modifica dell'art. 117 Cost.

All'[articolo 117, primo comma, della Costituzione](#), la proposta di legge sopprime le parole: «, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

Tale inciso, introdotto in Costituzione dalla legge di riforma del Titolo V (L. cost. n. 3 del 2001) individua nei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali limiti comuni, accanto a quello della Costituzione, alle due forme di potestà legislativa di Stato e Regioni, il cui ambito viene completamente ridefinito dall'articolo 117. Al contempo tale specificazione incide sul sistema dei rapporti con l'ordinamento internazionale come definiti dall'art. 10 Cost., mentre per ciò che riguarda l'ordinamento comunitario essa va confrontata con il complesso dei principi elaborati dalla giurisprudenza tutti interamente costruiti intorno al regime delle limitazioni di sovranità previsto dall'art. 11 Cost..

La questione del **rapporto tra ordinamento interno e comunitario** è stata a lungo dibattuta dalla dottrina ed affrontata in numerose sentenze dalla giurisprudenza costituzionale e comunitaria. Se la questione della costituzionalità della legge di ratifica dei Trattati comunitari è stata risolta da tempo in sede dottrinale facendo ricorso all'articolo 11 della Costituzione, di più difficile soluzione è stata la questione dei rapporti tra il diritto interno e il c.d. "diritto derivato" comunitario (cioè tutte le norme comunitarie poste in essere dalle istituzioni comunitarie in attuazione dei Trattati).

Precedentemente alla riforma costituzionale del 2001 (l. cost. 3/2001) che ha previsto un espresso vincolo per il legislatore (statale e regionale) nell'esercizio della propria potestà normativa, la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e la giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana hanno scandito le fasi che contraddistinguono l'intersecarsi dei rapporti tra l'ordinamento comunitario e l'ordinamento nazionale. Di particolare interesse risultano essere i rapporti tra le fonti dell'ordinamento comunitario e nazionale (Diretta applicabilità – disapplicazione), in tale settore infatti l'apporto giurisprudenziale si è rivelato determinante ai fini dell'inquadramento dei rapporti tra ordinamento interno e comunitario.

Numerose sentenze, redatte peraltro in un serrato dialogo con la Corte di giustizia dell'Unione europea hanno progressivamente contribuito a definire gli assetti attuali. In tal senso esse possono essere individuate tre distinte fasi giurisprudenziali. La **prima** inizia sempre dalla **sentenza n. 14 del 1964**, con la quale la Corte costituzionale aveva ritenuto che l'art. 11 Cost. non conferisse alla legge esecutiva dei trattati un'efficacia superiore a quella delle altre leggi ordinarie. Di conseguenza, gli atti comunitari immessi nel nostro ordinamento dovevano essere valutati in base al **criterio cronologico** della successione delle leggi nel tempo e, quindi, considerati abrogabili da leggi interne posteriori. A tale sentenza susseguiva la rilevante pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea 6/64 (Costa c. Enel) in cui veniva stabilito, per la prima volta il primato del diritto comunitario sul diritto interno. La posizione della Corte di Giustizia in contrasto con l'orientamento assunto dalla Corte costituzionale, stabiliva che:

- con l'istituzione della Comunità gli Stati membri hanno limitato, sia pure in campi circoscritti, i loro poteri sovrani e creato un complesso di diritto vincolante per i loro cittadini e per loro stessi; si tratta di un ordinamento proprio integrato in quelli nazionali (**concezione monistica**) e ad essi intersecamene sovraordinato;
- tale limitazione di sovranità ha come corollario l'impossibilità per gli Stati di far prevalere contro tale

ordinamento un provvedimento unilaterale ulteriore; se ciò accadesse sarebbe scosso lo stesso fondamento giuridico della Comunità.

La distanza tra le due giurisprudenze fu progressivamente ridotta attraverso in progressivo avvicinamento della Giurisprudenza della Corte costituzionale a quello della Corte di giustizia.

Successivamente, con la **sentenza 183 del 1973**, si chiarisce che l'ordinamento interno e quello comunitario sono "autonomi e distinti, ancorché coordinati secondo la ripartizione di competenze stabilita e garantita dal Trattato" (**concezione dualista**). Pertanto, le limitazioni di sovranità derivanti dai Trattati determinano una **separazione delle competenze** legislative, amministrative, giurisdizionali interne rispetto a quelle delle Istituzioni europee e che di conseguenza anche i rapporti tra le fonti nazionali ed i regolamenti comunitari – riconosciuti come atti dotati di forza di legge – debbono essere definiti in termini di competenza. Da ciò discende che la violazione di questi ultimi da parte di leggi ordinarie – per invasione della loro sfera di competenza – rappresenterebbe una **violazione mediata dell'art. 11 Cost.** e pertanto tali leggi interne andrebbero impugnate davanti alla Corte costituzionale per un vizio di legittimità (cfr. sent. n. 232 del 1975). A tale impostazione giurisprudenziale la Corte di Giustizia "rispondeva" attraverso la cd. sentenza Simmenthal C-106/77, in cui veniva affermato che "in forza del principio della preminenza del diritto comunitario [...] il giudice nazionale, incaricato di applicare [...] le disposizioni del diritto comunitario ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando, all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale". Anche tale sentenza era in contrasto con la appena citata giurisprudenza della Corte costituzionale nella misura in cui essa ancorava la disapplicazione del diritto comunitario ad una preventiva pronuncia di incostituzionalità.

La **terza fase** della giurisprudenza costituzionale allinea l'impostazione della nostra Corte con quella della Corte di Giustizia ed è tuttora valida. Infatti, a partire dalla **sentenza n. 170 del 1984**, viene valorizzato il primato del diritto comunitario, che si afferma attraverso il potere-dovere del giudice comune di **disapplicare** le norme interne in contrasto con regolamenti comunitari (o con altre norme comunitarie direttamente applicabili), senza bisogno di sollevare questione di costituzionalità sulle prime.

La Corte è andata poi definendo ulteriormente i termini della questione, chiarendo che sono direttamente applicabili anche le sentenze interpretative e di inadempimento della Corte di giustizia (sentt. nn. 113 del 1985 e 389 del 1989), nonché le direttive, allorché sia scaduto il relativo termine di recepimento ed esse risultino incondizionate e sufficientemente precise (c.d. direttive dettagliate) (sentt. nn. 64 del 1990 e 168 del 1991). Inoltre, non spetta soltanto al giudice disapplicare la normativa interna con tali atti incompatibile, ma anche alla pubblica amministrazione (sent. n. 389 del 1989).

Tale assetto giurisprudenziale è stato confermato dalla **legge costituzionale 3/2001** nella parte in cui si stabilisce ex art. 117, comma 1, che la potestà legislativa è esercitata conformemente all'ordinamento comunitario. Il richiamo esplicito alla dimensione comunitaria è configurato come limite alla potestà normativa sia statale che regionale.

Negli anni immediatamente successivi alla riforma del titolo V della Costituzione il rinnovato art. 117 comma 1 della Cost. è stato invocato più volte come parametro costituzionale. La Corte inizialmente non si pronunciò sul punto dichiarando infondate o inammissibili le censure mosse in tale direzione (ex plurimis, sentt. nn. 96 e 353 del 2003, 6, 7, 8, 166 e 176 del 2004, 65, 304, 393 del 2005). La prima sentenza in cui l'art. 117, comma 1 viene utilizzato come parametro costituzionale è la **n. 406/2005** in cui la Corte costituzionale dichiara illegittime alcune disposizioni di una legge della regione Abruzzo in quanto si ponevano in palese contrasto con alcune delle prescrizioni fondamentali della normativa europea di settore. Con successiva sentenza 129/2006 la Corte sostiene che:

"(..) le direttive e direttive comunitarie fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, Cost. La norma costituzionale citata, collocata nella Parte seconda della Costituzione, si ricollega al principio fondamentale contenuto nell'art. 11 Cost. e presuppone il rispetto dei diritti e dei principi fondamentali garantiti dalla Costituzione italiana. Pertanto la mancata previsione, nelle norme regionali impugnate, dell'obbligo di adottare procedure ad evidenza pubblica in ogni caso in cui l'appalto sia di importo uguale o superiore alla soglia comunitaria, determina la loro illegittimità costituzionale."

Con la sentenza n. 227/2010 la Corte chiarisce che «l'art. 117, primo comma, Cost. ha (...) **confermato espressamente**, in parte ciò che era stato già collegato all'art. 11 Cost., e cioè l'obbligo del legislatore, statale e regionale, di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Il limite all'esercizio della funzione legislativa imposto dall'art. 117, primo comma Cost., è tuttavia solo uno degli elementi rilevanti del rapporto tra diritto interno e diritto dell'Unione europea, rapporto che complessivamente considerato e come disegnato da questa Corte nel corso degli ultimi decenni, trova ancora "sicuro fondamento" nell'art. 11 Cost. Restano, infatti, ben fermi, anche successivamente alla riforma, oltre al vincolo in capo al legislatore e alla relativa responsabilità internazionale dello Stato, tutte le conseguenze che derivano dalle limitazioni di sovranità che solo l'art. 11 Cost. consente, sul piano sostanziale e processuale, per l'amministrazione e i giudici.

Per quanto riguarda la portata innovativa dei "**vincoli derivanti dagli obblighi internazionali**" richiamati dal primo comma dell'articolo 117, occorre richiamare l'orientamento accolto dalla Corte costituzionale a partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007. Tale giurisprudenza ha infatti chiarito che le norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) «integrano, quali "norme interposte", il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della

legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali» (*ex plurimis*, ordinanze n. 21 del 2014, n. 286 del 2012, n. 180 del 2011 e n. 163 del 2010).

Il significato delle disposizioni della CEDU e dei suoi Protocolli va tratto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo (sentenze n. 348 e n. 349 del 2007), purché consolidata (sentenza n. 49 del 2015).

Pertanto, ove si profili un eventuale contrasto tra una norma interna e una norma della CEDU, «al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme. Qualora ciò non sia possibile, ovvero dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale 'interposta', egli deve investire questa Corte della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma» (per tutte, sentenza n. 349 del 2007 e da ultimo, sentenza n. 43 del 2017).

La Corte ha altresì ribadito che, in sede di scrutinio, poiché le norme della CEDU si collocano ad un livello sub-costituzionale, essa, pur non potendo sindacare l'interpretazione della CEDU data dalla Corte di Strasburgo, resta legittimata a verificare se una norma convenzionale si ponga eventualmente in conflitto con altre norme della Costituzione, nel qual caso, peraltro eccezionale, dovrà essere esclusa l'idoneità della stessa norma convenzionale a integrare il citato parametro. La giurisprudenza inaugurata dalle sentenze del 2007 e consolidata negli anni successivi vale per la legge di esecuzione di qualsiasi trattato internazionale.

L'orientamento ricordato ha in tal modo superato la precedente giurisprudenza che ha a lungo sostenuto, sulla base dell'impostazione dualistica dei rapporti fra diritto internazionale e diritto interno accolta dall'articolo 10, primo comma, della Costituzione, che la Costituzione non prevede alcuna prevalenza della legge di esecuzione di un trattato internazionale su una legge nazionale successiva con essa confliggente, dovendosi applicare in tali casi i normali criteri di soluzione delle antinomie.

Art. 3 - Modifica dell'art. 119 Cost.

L'articolo 3 prevede che all'articolo 119, primo comma, della Costituzione, siano soppresse le parole: «, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea».

L'articolo 119 Cost. stabilisce **l'autonomia finanziaria degli enti territoriali**.

Le novelle apportate al primo comma dell'articolo 119 dalla riforma costituzionale del 2012 hanno condizionato l'autonomia degli enti territoriali al "**rispetto dell'equilibrio** dei relativi bilanci", formalizzando nella Costituzione il principio secondo il quale le autonomie territoriali concorrono "ad assicurare **l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea**".

La [legge "rinforzata"](#) n. 243/2012 ha recato agli articoli da 9 a 12 le disposizioni per assicurare l'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e il concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico, dando attuazione all'articolo 119, primo e sesto comma, della Costituzione, come riformulati dalla legge costituzionale n. 1 del 2012.

Si ricorda che gli articoli in questione, immessi nell'ordinamento in un contesto politico e congiunturale di particolare difficoltà, hanno tuttavia evidenziato alcune criticità interpretative, ed il rischio sia di aggravare le procedure di gestione del bilancio da parte degli enti territoriali, sia di vincolare la capacità programmatica dei medesimi, soprattutto in relazione alla spesa per investimenti. Per tale motivo nel corso del 2016 le regole della legge rinforzata sono state significativamente modificate dalla [legge 12 agosto 2016, n. 164](#).

In particolare, per le autonomie locali i **bilanci** si considerano **in equilibrio** quando - sia nella fase di **previsione** che di **rendiconto** - registrano un **saldo non negativo**, in termini di competenza e di cassa, tra le **entrate finali** e le **spese finali**.

L'applicazione della nuova regola - disciplinata, in particolare, dal [comma 466](#) della legge 232 del 2016 (legge di bilancio per il 2017) - costituisce il modo mediante cui regioni e province autonome, comuni, province e città metropolitane **concorrono** al conseguimento dei saldi e degli **obiettivi di finanza pubblica**.

L'obbligo di partecipazione delle Regioni e degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica - che ha assunto valenza costituzionale con la legge n. 1/2012 - postula che il legislatore statale è legittimato ad imporre agli enti territoriali vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti, per ragioni di **coordinamento finanziario**, volte a salvaguardare **l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva**, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari.

Al riguardo si ricorda che la Corte costituzionale, sin dalle prime sentenze rese all'indomani dell'entrata in vigore del Titolo V, e poi nella fase successiva all'avvio del processo di attuazione dell'art. 119 Cost. e alla legge n. 42 del 2009 (Legge delega sul federalismo fiscale), ha costantemente ricondotto le disposizioni statali volte ad imporre vincoli ai bilanci di regioni ed enti locali, alle finalità di coordinamento della finanza pubblica, riconoscendo la legittimità di tali vincoli per ragioni di **coordinamento finanziario** volte a **salvaguardare l'equilibrio unitario della finanza pubblica** complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali condizionati anche da

obblighi comunitari (sentenze n. 139 e n. 237 del 2009; n. 52 del 2010). Ciò in virtù dell'assunto in base al quale "non può dubitarsi che la finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali sia parte della finanza pubblica allargata" (sentenze n. 425 del 2004 e n. 267 del 2006), ancor più rilevante alla luce della configurazione dei vincoli posti dal diritto dell'Unione europea (sentenza n. 60 del 2013), nel quadro dell'unità economica della Repubblica (sentenze n. 78 del 2011 e nn. 28, 51, 79 e 104 del 2013).

Per costante giurisprudenza costituzionale, l'imposizione di vincoli finanziari alle autonomie locali rientrerebbe, dunque, a pieno titolo nell'esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica, attribuita alla competenza statale dall'art. 117, terzo comma, Cost. La lettura "finalistica" del coordinamento della finanza pubblica ed i vincoli derivanti dagli **impegni comunitari** hanno rappresentato i riferimenti interpretativi ai quali la Corte si è ispirata nella valutazione della legittimità dei vincoli imposti alle autonomie territoriali nell'ambito del c.d. "patto di stabilità interno" (prima) e del pareggio di bilancio (poi) (sentenze nn. 4/2004, n. 17/2004, n. 36/2004 e n. 37/2004, 198/2012, 23/2014, 35/2014).

Art. 4 - Norma transitoria

L'**articolo 4** prevede che le disposizioni della [legge n. 243/2012](#) sono adeguate alle disposizioni di cui agli articoli 1, 2 e 3 della presente legge costituzionale, con apposita legge da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge costituzionale.

La [legge 24 dicembre 2012, n. 243](#) reca disposizioni per l'attuazione del principio del **pareggio di bilancio**, ai sensi del nuovo **sesto comma dell'articolo 81 della Costituzione**, introdotto dalla [legge costituzionale n. 1/2012](#), il quale prevede che il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e dei criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, siano stabiliti da una apposita **legge** che dovrà essere **approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera**, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.

La [legge n. 243/2012](#) ha il carattere di legge "rinforzata", ossia modificabile esclusivamente da una legge successiva adottata con la medesima maggioranza assoluta disposta dall'[articolo 81, sesto comma, della Costituzione](#). Essa contiene (Capi II-V, articoli 3-13) disposizioni volte a dare attuazione al principio dell'**equilibrio del bilancio delle pubbliche amministrazioni** e della **sostenibilità del debito pubblico** (v. *supra*).

In particolare, Il **Capo II**, ribadisce l'obbligo per le amministrazioni pubbliche, sancito in via costituzionale ai sensi del nuovo [comma 1 dell'articolo 97 della Costituzione](#), di concorrere ad assicurare l'equilibrio dei bilanci, specificando che tale equilibrio corrisponde all'obiettivo di medio termine, e di concorrere ad assicurare la sostenibilità del debito pubblico. In attuazione dell'[articolo 5, comma 1, lettera e\), della legge costituzionale n. 1 del 2012](#), la legge reca una **regola sulla spesa**, stabilendo che il tasso annuo programmato di crescita della spesa delle amministrazioni pubbliche non possa essere superiore a quello derivante dalle regole europee e che, a tal fine, nei documenti di programmazione finanziaria debba essere indicato il livello della spesa medesima.

Il **Capo III** della legge reca una specifica disciplina tesa a far fronte a eventuali scostamenti degli andamenti di finanza pubblica rispetto agli obiettivi programmatici, diversi da quelli già considerati per il caso di eventi eccezionali, prevedendo a tal fine un meccanismo di correzione volto ad assicurare il ritorno all'obiettivo programmatico.

Il **Capo IV** reca le disposizioni per assicurare l'equilibrio dei bilanci delle **Regioni** e degli **Enti locali** e il concorso dei medesimi enti alla **sostenibilità del debito pubblico**, prevedendo una specifica disciplina differenziata per le fasi favorevoli e le fasi avverse del ciclo economico.

Si segnala che in proposito è intervenuta la legge n.164/2016, che ha apportato modifiche alla [legge n. 243/2012](#), in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali (v. *supra*).

Il **Capo V** reca le disposizioni volte a prevedere l'equilibrio dei bilanci anche nei confronti delle **amministrazioni pubbliche non territoriali**.

Il **Capo VI** reca le norme relative al **bilancio dello Stato**, definendo sia il principio dell'equilibrio, sia il contenuto proprio della legge di bilancio. In particolare, si segnala che la disciplina recata dall'**articolo 15** ha reso necessarie una serie di **modifiche** dell'[ordinamento contabile e di finanza pubblica](#), poi apportate dalla [legge n.163 del 2016](#) (per un cui dettagliato esame si rinvia al [Dossier](#) del Servizio Studi), in particolare per giungere all'**unificazione in un unico documento** (la legge di bilancio), articolato in due sezioni, dei contenuti della legge di stabilità e della legge di bilancio.

La legge istituisce inoltre l'Ufficio parlamentare di bilancio, organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per l'osservanza delle regole di bilancio (Capo VII, articoli 16-19). Infine, reca norme relative alle funzioni di controllo della Corte dei Conti sui bilanci delle amministrazioni pubbliche e disposizioni finali di coordinamento con la [legge di contabilità e finanza pubblica](#) n.196 del 2009 (Capo VIII, articoli 20 e 21).

In proposito, si ricorda che la legge n. 243 del 2012, è una **legge rinforzata**, ossia, come la precedente, approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, secondo quanto previsto dall'art. 81, sesto comma, Cost., come modificato dall'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 2012.

Infatti, il nuovo testo dell'art. 81, sesto comma, Cost. prevede che: «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»; a sua volta, l'art. 5 della menzionata legge costituzionale n. 1 del 2012 specifica nel dettaglio l'oggetto della legge rinforzata di attuazione dell'art. 81, sesto comma, Cost., menzionando tra l'altro esplicitamente al suo comma 1, lettera g), «le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi [di] eventi eccezionali [...], anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali».

In attuazione delle suddette previsioni di rango costituzionale è stata originariamente approvata la legge rinforzata n. 243 del 2012, il cui art. 1, comma 2, ribadisce 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». Successivamente, il legislatore è intervenuto a modificare la legge n. 243 del 2012, approvando, a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, la **legge n. 164 del 2016**, in ossequio ai vincoli procedurali contenuti nell'art. 81, sesto comma, Cost, i quali, come già chiarito da questa Corte nella sentenza n. 88 del 2014, trovano fondamento anche a livello sovranazionale nell'art. 3, paragrafo 2, del Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'Unione economica e monetaria, firmato il 2 marzo 2012 e ratificato in Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 114 (cosiddetto Fiscal Compact).

Sul punto, si richiama la **sentenza n. 235 del 2017** con la quale la Corte costituzionale ha censurato alcune modifiche operate della legge 164/2016 in quanto: "La disposizione in esame si limita a demandare a una futura legge ordinaria ciò che essa stessa avrebbe dovuto disciplinare, degradando così la fonte normativa della disciplina (...) dal rango della legge rinforzata a quello della legge ordinaria."

Alla luce di tale ricostruzione si valuti l'opportunità di modificare il testo della disposizione transitoria al fine di specificare che le modifiche da apportare alla legge n. 243 del 2012 devono essere fatte conformemente al disposto dell'articolo 81 della Costituzione.