

Sentenza della Corte costituzionale n. 101/2018.

Materia: bilancio e contabilità pubblica; coordinamento della finanza pubblica.

Parametri invocati: articoli 3, 81, 97, 117, terzo e quarto comma, e articolo 119 Cost. in combinato disposto con l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), articolo 120 della Costituzione e numerose altre disposizioni dei rispettivi Statuti speciali di autonomia e norme di attuazione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrenti: Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Trento, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Oggetto: articoli 31, comma 1, e 34, commi 3 e 4, della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017).

Esito: illegittimità costituzionale e infondatezza.

La Regione Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano hanno impugnato diverse disposizioni della l. 232/2016: la Corte, riuniti i giudizi, a fronte della parziale coincidenza delle norme impugate e dei parametri invocati, ha esaminato contestualmente le questioni poste, dando la precedenza a quelle che investono parametri della Costituzione piuttosto che dei singoli Statuti speciali.

Alla luce delle questioni promosse dalle varie Regioni e Province autonome si riferiscono, in sintesi, di seguito, le argomentazioni della Corte in ordine alla costituzionalità dei vari commi dell'articolo 1 della l. 232/2016, oggetto di impugnazione.

Comma 463, impugnato in riferimento agli articoli 3, 25, secondo comma e 97 Cost., nonché agli articoli 48 e 49 dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia: la Corte rileva la presenza di rinvii a disposizioni difformi rispetto a quanto disposto dal suddetto comma, ma ritiene comunque la questione infondata. La norma censurata prevede che a decorrere dall'anno 2017 cessi l'applicazione dei commi da 709 a 712 e da 719 a 734 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità 2016), e che gli enti territoriali debbano effettuare gli adempimenti relativi al monitoraggio e alla certificazione del saldo ai sensi del comma 710 della medesima l. 208/2015, prevedendo altresì l'applicazione delle sanzioni previste, in caso di mancato conseguimento del saldo 2016, accertato ai sensi dei commi da 720 a 727 dell'articolo 1 della l. 208/2015, facendo salvi gli effetti connessi all'applicazione, nell'anno 2016, dei patti di solidarietà di cui ai commi da 728 a 732 dell'articolo 1 della l. 208/2015. Secondo la Corte, le norme disciplinanti i rinvii e le abrogazioni, in particolare per quanto attiene al sistema informativo, non risultano lesive dell'autonomia degli enti locali, in quanto gli obblighi di trasmissione all'amministrazione centrale di dati e informazioni devono rispettare criteri di omogeneità per la comparazione e il consolidamento dei dati. Inoltre, una volta ritenuto il Ministero competente a provvedere al coordinamento informativo, non ha fondamento il rilievo secondo cui verrebbe a quest'ultimo attribuita una potestà legislativa, fuori dalle materie di competenza statale esclusiva (sent. n. 36/2004). Con riferimento, poi, alle sanzioni legate alle eventuali infrazioni degli enti territoriali ai vincoli di finanza pubblica statali ed europei non è ipotizzabile

una differenziazione per gli enti operanti nelle autonomie speciali in relazione a un aspetto comune a tutti gli enti operanti nell'ambito del sistema della finanza pubblica allargata, cui appartiene anche la finanza delle Regioni a Statuto speciale (sent. n. 425/2004). Ciò è confermato anche dal fatto che né negli accordi stipulati dallo Stato con le autonomie speciali in materia di finanza pubblica né all'interno dei singoli Statuti speciali è previsto un esonero dal sistema informativo nazionale e da quello sanzionatorio. Il sistema sanzionatorio nazionale deve infatti essere rapportato alla specifica disciplina degli enti locali della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e i proventi delle sanzioni eventualmente applicate devono confluire nelle casse regionali, anziché in quelle statali, poiché è la Regione stessa che finanzia gli enti locali e risponde per il mancato conseguimento dell'obiettivo macroeconomico, assegnato su base regionale, potendosi ritenere che lo stesso valga per la certificazione dei saldi da parte degli enti locali operanti nel territorio dell'autonomia speciale.

Comma 466: la Corte ne dichiara l'illegittimità, in riferimento agli articoli 81 e 97 Cost., nella parte in cui stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio del bilancio degli enti territoriali, le spese vincolate provenienti dai precedenti esercizi devono trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza e nella parte in cui non prevede che l'inserimento dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato nei bilanci dei medesimi enti territoriali abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio dell'esercizio di competenza. Sul punto, la Corte riprende un proprio precedente orientamento, reso con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettere b) ed e), della l. n. 164/2016, in cui aveva respinto l'interpretazione secondo cui tale norma avrebbe precluso l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione, nonché del fondo pluriennale vincolato, alla sua naturale scadenza, riservandolo ai soli investimenti. La Corte chiarisce, a tale proposito, da un lato, che, con riferimento all'avanzo di amministrazione, le intese riferite alla messa a disposizione volontaria dell'avanzo di amministrazione da parte degli enti territoriali rappresentano uno strumento per garantire un equilibrio di bilancio, non limitato al singolo ente, ma riferito all'intero comparto regionale, dall'altro che, pur derivando da tale previsione un obbligo procedimentale, capace di condizionare l'immediata utilizzabilità degli avanzi di amministrazione, la realizzazione concreta del risultato finanziario di incrementare gli spazi finanziari regionali resta comunque in capo agli enti interessati. La Corte ribadisce, in sostanza, quanto già affermato nella sentenza 247/2017, ossia che *“devono ritenersi intangibili e inalterate le risorse accantonate per la copertura di programmi, impegni e obbligazioni passive concordate negli esercizi anteriori alla scadenza”*. La Corte precisa, poi, che dalla lettura sistematica della disposizione non è possibile ricavare un'interpretazione adeguatrice della stessa, in quanto essa stabilisce che, dall'esercizio 2020, fra entrate e spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali, valido ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica e inteso al netto della quota finanziata dal ricorso all'indebitamento, oltre che di eventuali quote derivanti da mutui e prestiti confluite in avanzo di amministrazione. Da tale formulazione ambigua si potrebbe dedurre che le somme vincolate nei precedenti esercizi, indipendentemente dalla provenienza dall'avanzo o dagli altri cespiti, soggetti a utilizzazione pluriennale, debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza, ma tale interpretazione è incompatibile con quanto affermato dalla stessa Corte nella precedente sentenza n. 247/2017. Diversamente da quanto infatti consentito fino al 2019, per il 2020 gli enti territoriali si troverebbero di fronte ad una duplice scelta, in ogni caso non conforme ai principi contenuti nei parametri richiamati dalle ricorrenti: dovrebbero rinunciare a mantenere gli impegni e le obbligazioni passive previsti dal fondo pluriennale vincolato a partire dal 2020, oppure dovrebbero trovare una nuova copertura per impegni e obbligazioni perfezionati negli anni precedenti, ma secondo una scansione pluriennale, legata al programma di realizzazione degli investimenti e degli interventi, con cadenza diacronica rispetto al singolo esercizio finanziario. L'impossibilità di fornire una interpretazione costituzionalmente orientata della norma

è confermata anche dalla circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 5/2018, la quale conferma l'interpretazione adeguatrice della Corte, valida fino al 2019, mentre nel 2020 troverebbe applicazione la previsione impugnata dalle ricorrenti. La Corte ritiene che la mancata previsione della neutralità finanziaria per tutte le partite di entrata e spesa di natura pluriennale, derivanti da programmi già perfezionati in termini di copertura negli esercizi precedenti, costituisca un evidente *vulnus* per l'ente territoriale e contrasti con gli articoli 81 e 97, primo comma, primo periodo, Cost., poiché nell'ambito delle spese di natura pluriennale, e, in particolare, degli investimenti, il principio della copertura consiste nell'assoluto equilibrio tra risorse e spese, sia in fase previsionale che durante il periodo di realizzazione degli interventi, mentre la riduzione delle risorse necessarie ad attuare il piano pluriennale degli interventi, coperto da esercizi precedenti, compromette l'autonomia nella gestione finanziaria da parte degli enti stessi, non consentendo di finanziarne adeguatamente le funzioni. Il principio del buon andamento poi, secondo questa prospettiva, è correlato alla coerenza della legge (o della delibera, in caso di ente locale) di bilancio con la programmazione delle attività e dei servizi che si intendono finanziare a legislazione vigente (sent. n. 10/2016). La Corte richiama, infine, sul punto, un'ulteriore pronuncia, la n. 188/2015, in cui era stato chiarito che la riduzione in itinere dei fondi stanziati per fronteggiare spese pluriennali, nonché la conseguente incertezza sulla loro definitiva entità, non permette una loro proficua utilizzazione, poiché solo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati. La qualificazione normativa del fondo pluriennale vincolato rappresenta una definizione identitaria dell'istituto, finalizzato univocamente a conservare la copertura delle spese pluriennali. Nessuna disposizione, quindi può determinarne "*un'eterogenesi semantica e funzionale*", (sent. n. 247/2017), pena la violazione dell'articolo 81 Cost., nemmeno individuando, come fa la legge rinforzata 243/2012, le modalità di perseguimento dell'equilibrio di bilancio previsto dall'articolo 81, ridefinendolo, in sostanza, mediante tecnicismi contabili indiretti, perché tale interpretazione non sarebbe in linea con i precetti di copertura ed equilibrio contenuti nell'articolo 81 della Costituzione. La Corte conferma che il bilancio non può considerarsi in equilibrio in assenza di copertura delle spese impegnate e degli oneri derivanti da obbligazioni già perfezionate, copertura garantita dall'accantonamento e dal conseguente vincolo giuridico posto su cespiti appropriati. Inoltre, l'interpretazione secondo cui il vincolo autorizzatorio all'esecuzione di tali spese, contenuto nel fondo pluriennale vincolato, possa essere rimosso *ex lege*, spingendo l'ente territoriale a trovare nuove coperture o a rendersi inadempiente, contrasterebbe con l'articolo 81 della Costituzione. Una simile previsione non potrebbe essere introdotta nemmeno con legge rinforzata, poiché non rispetterebbe il principio di previa e costante copertura della spesa dal momento dell'autorizzazione a quello dell'erogazione. La Corte ricorda che l'equilibrio dei bilanci pubblici non può essere soggetto a variabili normative, tali da mettere in crisi non solo l'equilibrio patrimoniale dell'ente, ma anche la sua immagine quale soggetto operante sul mercato come committente (sent. n. 247/2017). Inoltre, considerato che le spese pluriennali sono quasi specularmente coincidenti con le risorse destinate agli investimenti, ciò contraddirebbe anche il principio di anticiclicità delle politiche di bilancio ex articolo 81 Cost., dal momento che per contrastare le fasi avverse del ciclo economico non sarebbe possibile impiegare neanche le risorse già disponibili per gli investimenti. Per quanto poi riguarda le rilevazioni statistiche in ambito nazionale ed europeo, il Giudice costituzionale ribadisce che essi possono essere liberamente elaborati dal legislatore, a condizione che la loro concatenazione non alteri concetti base dell'economia finanziaria, come il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato e i principi di cui agli articoli 81 e 97, primo comma, secondo periodo, Cost.. Infine, a fronte della complessità normativa introdotta dal legislatore statale, la Corte fornisce alcune precisazioni sugli effetti della pronuncia in esame, nonché sugli effetti delle sentenze n. 247 e 252 del 2017 con riferimento agli equilibri della finanza pubblica allargata, che di seguito si riferiscono sinteticamente. Nello specifico, per quanto attiene all'impiego dell'avanzo di amministrazione,

la Consulta ribadisce che, sia nel caso in cui sia volontariamente destinato a liberare spazi in ambito regionale, sia nel caso in cui sia impiegato dall'ente titolare, il saldo delle opzioni sarà pari a zero, in quanto entrambe risultano legate ad una quantità sicura e delimitata, l'avanzo libero. Allo stesso modo, il fondo pluriennale vincolato è strutturato così da tutelare il complessivo equilibrio tra risorse e fabbisogno di spesa, nonostante l'inevitabile diacronia delle relative transazioni finanziarie nel periodo di attuazione dei singoli progetti. Tuttavia è palese che gli avanzi di amministrazione degli enti territoriali, utili a liberare spazi finanziari o consentire nuove spese agli enti titolari, e le riserve conservate nel fondo pluriennale, devono essere rigidamente rendicontate e verificate: a tale scopo sono stati previsti dal legislatore puntuali controlli di legittimità-regolarità delle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci consuntivi degli enti territoriali. Gli avanzi di amministrazione correttamente accertati non possono essere confusi con i saldi di cassa, vale a dire le liquidità momentanee esistenti in corso di esercizio che talune Regioni hanno utilizzato in passato secondo una prassi che ha causato gravi lesioni agli equilibri dei rispettivi bilanci, a causa delle mancate verifiche delle relative coperture (sent. n. 274/2017). I saldi attivi di cassa non provano di per sé che l'amministrazione sia virtuosa, poiché sono legati anche ad una serie di variabili negative, come l'esistenza di debiti sommersi, capaci di dissimulare la situazione economico-finanziaria reale dell'ente. Recentemente, inoltre, la Cassazione ha inquadrato le manipolazioni finanziarie del risultato di amministrazione degli enti territoriali nelle fattispecie penali di falsità ideologica, di cui agli articoli 479 e ss. c.p.. Correttamente la Regione Friuli-Venezia Giulia sostiene che l'avanzo di amministrazione verificato comporti la sussistenza di veri e propri cespiti impiegabili, oltre che direttamente, anche per liberare spazi finanziari di altri enti, secondo la mutua solidarietà su base regionale.

Comma 475, lettere a) e b) e comma 483, in quanto correlato al comma 475: fondatezza delle questioni sollevate dalle Province autonome di Trento e Bolzano, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, Cost. e, in particolare, al principio di "*coordinamento della finanza pubblica*", nella parte in cui è previsto che gli importi delle sanzioni eventualmente applicate agli enti locali siano versate nel bilancio statale, anziché in quello delle predette autonomie speciali. Secondo quanto disposto dalla disposizione impugnata, ai sensi dell'articolo 9, quarto comma, della l. 243/2012, in caso di mancato conseguimento del saldo di cui al comma 466, l'ente locale subisce una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo di solidarietà comunale in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato, con conseguente riduzione, per gli enti ricorrenti, dei trasferimenti correnti erogati dalle medesime Regioni o Province autonome in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato. Tali riduzioni assicurano il recupero di cui all'articolo 9, comma 2, della l. 243/2012 e vengono applicate nel triennio successivo a quello di inadempienza, in quote costanti. In caso di incapienza, per uno o più anni del triennio di riferimento, gli enti locali devono versare all'entrata del bilancio statale le somme residue di ciascuna quota annuale, entro l'anno di competenza delle quote medesime, presso la competente sezione di tesoreria provinciale dello Stato. La medesima disposizione prevede, inoltre, che nel triennio successivo, la Regione o Provincia autonoma debba versare all'entrata del bilancio dello Stato, entro il 31 maggio di ciascun anno del triennio seguente a quello di inadempienza, una quota corrispondente ad un terzo dello scostamento registrato; in caso contrario, lo scostamento è recuperato attingendo alle giacenze depositate a qualsiasi titolo nei conti aperti presso la tesoreria statale. La Corte ricorda preliminarmente che la materia della finanza provinciale di Trento e Bolzano si ispira al principio dell'accordo, che si è concretizzato in una legislazione particolare, volta all'attuazione e al rispetto di vincoli macroeconomici europei e statali. Salvo le competenze attribuite alla Corte dei conti, è alle Province autonome che spetta vigilare e attuare questo quadro finanziario specifico, coerentemente con gli obiettivi affidati alla finanza provinciale. Le disposizioni provinciali emanate a seguito dell'accordo sono qualificabili quali parametri normativi primari per la gestione finanziaria degli enti sub-regionali, tra cui gli enti locali territorialmente interessati (sentenza n.

40/2014). La cogenza dei vincoli di finanza pubblica impone che, indipendentemente dal regime speciale di cui godono gli enti locali delle autonomie speciali nel perseguire gli obiettivi macroeconomici, gli scostamenti registrati nelle singole gestioni di bilancio di cui tali enti sono responsabili trovino riscontro in un sistema sanzionatorio omogeneo, proporzionato all'entità delle infrazioni commesse dagli enti locali. Pertanto, il principio di indefettibilità delle sanzioni per gli enti territoriali che si discostano colpevolmente dagli obiettivi di finanza pubblica non risulta in contrasto con i parametri statutari invocati dalle ricorrenti e le relative censure risultano infondate (sent. n. 94/2018), ma la Corte precisa che all'indefettibilità di un regime sanzionatorio comune per tutti gli enti locali interessati al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica non consegue che il legislatore statale possa prescrivere che l'importo delle sanzioni eventualmente applicate agli enti locali delle autonomie locali debba confluire nelle casse dello Stato, anziché in quelle delle autonomie stesse.

Comma 483, anche in combinato disposto con il comma 479, lettera a): la Corte dichiara infondate le questioni di legittimità costituzionale promosse in riferimento agli articoli 81 e 97 Cost. e all'articolo 5 della l. cost. 1/2012, all'articolo 9, comma 4, della l. n. 243/2012 e ai parametri statutari della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e della Provincia di Trento. Per quanto rileva nel caso di specie, l'articolo 1, comma 479, prevede che alle Regioni rispettose del saldo di cui al comma 466 e che conseguono un saldo finale di cassa non negativo tra entrate e spese finali entro il 30 luglio di ogni anno siano assegnate, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, le eventuali risorse incassate dal bilancio dello Stato alla data del 30 giugno, ai sensi del comma 475, lettera b), al fine di essere utilizzate per investimenti. L'ammontare delle risorse per ogni Regione è determinato tramite intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Le Regioni che conseguono il saldo finale di cassa non negativo trasmettono al Ministero dell'economia e delle finanze, nello specifico al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, le informazioni relative al monitoraggio, al 31 dicembre, del saldo di cui al comma 466 e la certificazione dei relativi risultati, in termini di competenza e di cassa, secondo le modalità previste dai decreti di cui al comma 469. Ai fini del saldo di cassa, rileva l'anticipazione erogata dalla tesoreria statale nel corso dell'esercizio per il finanziamento della sanità, registrata nell'apposita voce delle partite di giro e al netto delle relative regolazioni contabili imputate al medesimo esercizio. In via cautelativa, nel timore che non dovesse intendersi prevalente la clausola di non applicabilità contenuta nel comma 483, bensì il sistema sanzionatorio previsto dal comma 475 e non quello premiale di cui al comma 479, le ricorrenti hanno impugnato l'articolo 1, comma 483, della l. 232/2016 che dispone la mancata applicazione delle disposizioni di cui ai commi 475 e 479 dell'articolo 1, restando ferma la disciplina del patto di stabilità interno recata all'articolo 1, commi 454 e ss., della l. 228/2012, come attuata dagli accordi sottoscritti con lo Stato. La Corte conferma il regime eterogeneo ed esterno applicabile alle Regioni ricorrenti, le quali non sono comunque esentate dal sistema sanzionatorio generale, diverso rispetto all'ordinario sistema di finanziamento degli enti locali. Le autonomie ricorrenti sono soggette a vincoli e obiettivi di finanza pubblica secondo la peculiare disciplina per esse prevista, ma non partecipano ai fondi statali attinenti all'incameramento dell'importo delle sanzioni e alla correlata erogazione dei premi afferenti al regime ordinario degli altri enti territoriali: da ciò la Consulta fa derivare l'infondatezza delle questioni in esame.

Comma 519: La Regione Friuli sostiene la violazione, da parte del predetto comma, dell'articolo 136 della Costituzione per violazione del giudicato costituzionale (sent. n. 188/2016), poiché esso riprodurrebbe una norma, l'articolo 1, comma 729, della l. 147/2013, già dichiarata illegittima nella parte in cui si applica alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la quale non aveva previsto che la determinazione dei conguagli relativi al contributo agli obiettivi di finanza pubblica dovuto dalla Regione fosse effettuata in contraddittorio con la Regione stessa, tramite la condivisione dei dati fiscali analitici riferiti ai periodi di

imposizione soggetti agli accantonamenti interessati al conguaglio. Pertanto, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale del comma in argomento.