

Sentenza: n. 247 dell'11 ottobre 2017 (deposito del 29 novembre 2017)

Materia: bilancio e contabilità pubblica (bilanci regionali)

Parametri invocati: 3, 5, 81, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 119 e 120 Cost., e i relativi statuti per le Regioni speciali

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Trento, Regione Trentino Alto Adige, Regione Friuli Venezia Giulia, Regione Veneto

Oggetto: Art. 1, c. 1°, lett. b) ed e), della legge 12/08/2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243 in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali),

Esito: 1) non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), primo periodo, della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243 in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), che introduce nell'art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), il comma 1-bis, promossa, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché in riferimento agli artt. 4, 8, 48, 49, 51, 63 e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

2) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), secondo e terzo periodo, della medesima legge n. 164 del 2016, promosse, dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento agli artt. 81, 97, secondo comma, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, nonché agli artt. 16, 79, 80, 81, 83 e 84 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol), e all'art. 16 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale); dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli artt. 3, 97, secondo comma, 117, terzo comma, 119 e 120 Cost., anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, agli artt. 8, 16, 79 e 104 del d.P.R. n. 670 del 1972; dalla Regione autonoma Trentino Alto Adige/Südtirol, in riferimento agli artt. 3, 97, secondo comma, 117, terzo comma, 119 e 120 Cost., anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, nonché agli artt. 4, 16, 79 e 84 del d.P.R. n. 670 del 1972; dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, nonché agli artt. 4, 8, 48, 49, 51, 63 e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia);

3) inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera e), della medesima legge n. 164 del 2016, promossa, in riferimento agli artt. 5 e 114 Cost., «e mediatemente» agli artt. 117-120 Cost., dalla Regione Veneto.

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

La Corte riunisce i ricorsi delle Regioni Veneto, Friuli Venezia Giulia, Regione Trentino Alto Adige e delle Province autonome di Bolzano e Trento nella parte in cui censurano le stesse disposizioni e cioè l'articolo 1, comma 1, lett. b) e lett. e) della legge 12 agosto 2016, n. 164

(Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243 in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), in quanto le censure sollevate sono in larga parte analoghe.

Le questioni sollevate sono così sintetizzate, in relazione ai tre diversi periodi di cui si compone la norma impugnata, dalla stessa Corte:

a) il primo periodo – secondo la prospettazione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia – avrebbe l'effetto indiretto di “espropriare” l'avanzo di amministrazione all'ente territoriale che lo ha realizzato per acquisirlo a obiettivi di finanza pubblica da realizzare in ambito regionale;

b) con argomentazioni sostanzialmente analoghe, tutte le autonomie speciali ricorrenti deducono poi che il secondo e il terzo periodo, attraverso uno strumentale collegamento con lo schema di bilancio armonizzato, impedirebbero la naturale utilizzazione del fondo pluriennale vincolato, trasformandolo di fatto in un indebito contributo dell'ente territoriale agli obiettivi di finanza pubblica. In tal modo, un istituto nato per la mera esposizione contabile delle diacronie inerenti alla gestione di competenza e di cassa dei programmi aventi valenza pluriennale sarebbe conformato dalle norme impuginate in un'indebita intrusione negli equilibri finanziari dell'ente territoriale, ponendo in essere una evidente violazione della sua autonomia finanziaria e del correlato buon andamento della programmazione.

Tutte le questioni sollevate hanno l'intento di salvaguardare la disponibilità dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato secondo le rispettive discipline, una diversa interpretazione delle disposizioni impuginate che escluda il preteso significato ablativo le renderebbe, per ciò stesso, infondate.

Entrando nel merito delle lamentazioni dei singoli ricorsi, la Corte ritiene non fondata la questione sollevata dalla Regione Friuli Venezia Giulia nei confronti del primo periodo dell'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge n. 164 del 2016, perchè l'interpretazione da dare alla norma (sebbene, riconosce la Corte, questa abbia una formulazione oscura), non può che essere quella secondo cui l'avanzo di amministrazione rimane nella disponibilità dell'ente che lo realizza. E ciò comporta l'infondatezza delle censure in riferimento a tutti i parametri invocati.

L'articolo 1, comma 1, lettera b), primo periodo, stabilisce che «*Ai fini dell'applicazione del comma 1, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio*», non includendo in tali poste l'avanzo di amministrazione; mentre il successivo, collegato, articolo 2, comma 1, lettera a), stabilendo che «*le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione*», destinerebbe i risultati positivi di amministrazione a “spazi finanziari” diversi dalla diretta utilizzazione spettante all'amministrazione che li realizza.

Dalla lettura combinata delle disposizioni richiamate la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia deduce che anche l'avanzo “libero” di amministrazione sarebbe assoggettato a vincoli di spesa inerenti a obiettivi di finanza pubblica da realizzare su base regionale.

All'interpretazione letterale della ricorrente si deve preferire tuttavia una lettura conforme a Costituzione delle norme contestate, secondo cui gli enti territoriali in avanzo di amministrazione hanno la mera facoltà – e non l'obbligo – di mettere a disposizione delle politiche regionali di investimento una parte o l'intero avanzo. È infatti nella piena disponibilità dell'ente titolare dell'avanzo partecipare o meno alle intese in ambito regionale. Solo in caso di libero esercizio di tale opzione l'ente può destinare l'avanzo all'incremento degli spazi finanziari regionali. Ove, viceversa, tale opzione solidaristica non sia ritenuta utile dall'ente titolare dell'avanzo, in capo allo stesso permane la disponibilità del suo impiego.

Secondo l'interpretazione della Corte, la mancata previsione dell'avanzo di amministrazione tra le entrate disponibili deriva dal fatto che la norma contestata è riferita al momento di redazione del bilancio di previsione, mentre l'accertamento del risultato di amministrazione dell'anno precedente

avviene a esercizio inoltrato con l'approvazione del rendiconto. Solo dopo l'eventuale accertamento del risultato positivo, la risorsa può essere iscritta in bilancio con apposita variazione in entrata e in uscita (con destinazione che – salvo casi eccezionali – dovrebbe essere rivolta a spese di investimento). È evidente che la mancata iscrizione dell'avanzo di amministrazione nel bilancio di previsione deriva dalla fisiologia temporale della gestione contabile e dal collegato principio di copertura della spesa, secondo cui qualsiasi intervento può essere realizzato solo dopo l'accertamento dell'esistenza della correlata risorsa. «*Proprio in ossequio al principio della previa copertura, questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima l'applicazione dell'avanzo presunto al bilancio di previsione regionale (sentenze n. 279 del 2016, n. 250 e n. 266 del 2013 e n. 192 del 2012)*».

Ove si interpretasse la disposizione come imposizione di impiego dell'avanzo di amministrazione, l'operazione normativamente imposta si verrebbe a configurare come un contributo ai vincoli di finanza pubblica senza averne i necessari requisiti e presupposti tra i quali è opportuno ricordare: a) la previa quantificazione; b) la proporzionalità rispetto alle condizioni economico-finanziarie dell'ente assoggettato; c) il puntuale collegamento alla manovra di finanza pubblica realizzata dallo Stato (sentenze n. 188 del 2016, n. 155 e n. 19 del 2015). L'avanzo di amministrazione non può essere oggetto di "prelievo forzoso" attraverso indirette prescrizioni tecniche. L'avanzo di amministrazione, una volta accertato nelle forme di legge, è nella disponibilità dell'ente che lo realizza.

Anche le questioni sollevate da tutte le autonomie speciali ricorrenti nei confronti dell'art. 1, comma 1, lettera b), secondo e terzo periodo, della legge n. 164 del 2016, inerenti all'utilizzazione del fondo pluriennale vincolato, sono infondate.

Le censure, in buona parte coincidenti, possono essere così sintetizzate: a) violazione di specifiche norme statutarie; b) lesione degli equilibri dei propri bilanci e di quelli degli enti territoriali operanti sul proprio territorio; c) violazione del principio di copertura delle spese aventi valenza pluriennale, di cui all'art. 81 Cost.; d) violazione del principio di buon andamento, con particolare riferimento al principio di programmazione; e) necessità che per la copertura delle spese pluriennali debbano essere utilizzate nuove risorse inerenti all'esercizio sul quale ricadono le scadenze temporali dei relativi pagamenti; f) incisione della potestà legislativa esclusiva e della corrispondente potestà amministrativa in materia di finanza locale; g) lesione dei principi di ragionevolezza, di eguaglianza e di leale collaborazione; h) violazione del principio della riserva di legge sotto il profilo del rinvio alla legge ordinaria senza rispetto del procedimento previsto per quella rinforzata.

Così raggruppate, tutte le censure mirano a caducare le norme che inciderebbero sulla fisiologica gestione del fondo pluriennale vincolato. Le ricorrenti, infatti, non contestano le disposizioni del d.lgs. n. 118 del 2011 che disegnano una disciplina unitaria di detto fondo, bensì le varianti imposte dalle disposizioni impugnate. La non fondatezza di tale assunto interpretativo inficia tutte le predette censure.

Dice la Corte che le disposizioni impugnate sarebbero in contrasto con i parametri costituzionali evocati dalle ricorrenti se non se ne offrisse una lettura alternativa, costituzionalmente orientata. A quest'ultima soluzione si deve accedere, interpretando le norme nel senso che le disposizioni impugnate non alterano la struttura e la gestione temporale del fondo pluriennale vincolato. Ne consegue che – contrariamente a quanto lamentato dalle ricorrenti – accertamenti, impegni, obbligazioni attive e passive rimangono rappresentati e gestiti in bilancio secondo quanto programmato a suo tempo dall'ente territoriale. Riportando la lettura di tali disposizioni alla loro finalità di aggregazione macroeconomica, vengono a cadere tutti i pretesi pregiudizi per le finanze delle autonomie ricorrenti. Queste ultime, unitamente agli altri enti territoriali, mantengono, infatti, la piena facoltà di gestire *secundum legem* il fondo pluriennale vincolato, indipendentemente dalla sua posizione nei contestati titoli di bilancio.

La Corte dopo aver valutato le disposizioni in materia dell'Unione europea e dello statuto della Regione a statuto speciale Trentino Alto Adige ribadisce che l'interpretazione delle norme censurate non può che essere intesa nel senso che il fondo pluriennale vincolato continua a essere

strutturato in modo tale che accertamenti, impegni, obbligazioni attive e passive sono rappresentate e gestite in bilancio secondo i canoni basilari dell'istituto.

Se le disposizioni impugnate fossero interpretate come fonte di contribuzione ai vincoli di finanza pubblica, esse sarebbero illegittime in riferimento all'articolo 97, primo comma, Cost.. Da un lato, lederebbero l'equilibrio di bilancio del singolo ente attraverso la modifica ex lege di programmi ed obbligazioni già assunte; dall'altro, baserebbero la manovra di finanza pubblica su elementi incerti e aleatori, quali i risparmi fondati su entità economiche in fieri come il fondo pluriennale vincolato.

Al contrario, riportando la lettura di tali disposizioni alla mera specificazione di aggregati economico-finanziari senza alcun effetto precettivo sul quadro normativo di riferimento, non si verifica alcuno dei lamentati pregiudizi per gli enti territoriali. Questi ultimi mantengono, infatti, la piena facoltà di gestire, secondo l'articolo 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, il fondo pluriennale vincolato, indipendentemente dalla sua collocazione nei titoli di bilancio.

La Regione Veneto, infine, impugna l'articolo 1, comma 1, lettera e), della legge n. 164 del 2016, che attribuisce alla legge dello Stato la determinazione di premi e di sanzioni da applicare alle Regioni, ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Secondo la Regione ricorrente, la previsione di "premi" e "sanzioni", dal sapore "paternalista", si fonderebbe su una concezione delle relazioni tra l'amministrazione dello Stato e gli enti territoriali non paritetica, né rispettosa dell'autonomia costituzionalmente garantita e costituirebbe un grave pregiudizio anche per il cittadino, che sarebbe penalizzato per il solo fatto di risiedere in un dato ambito territoriale.

La disposizione impugnata, nel sostituire il previgente comma 4 dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012, demanda alla legge dello Stato la definizione dei premi e delle 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 medesimo articolo. Prevede, inoltre, che detta legge si attenga ai principi di proporzionalità fra premi e sanzioni e tra queste ultime e le violazioni; e che i proventi delle sanzioni siano destinati a favore dei premi agli enti del medesimo comparto che hanno rispettato i propri obiettivi.

La questione è inammissibile poiché le censure contenute nel ricorso non raggiungono quella soglia minima di completezza e chiarezza a cui la giurisprudenza di questa Corte subordina l'ammissibilità delle impugnative in via principale (ex multis, sentenze n. 105 del 2017, n. 249 del 2016, n. 39 del 2014, n. 119 del 2010 e n. 139 del 2006).