

**Sentenza:** n. 40 del 26 febbraio 2014

**Materia:** Coordinamento della finanza pubblica

**Parametri invocati:** artt. 81, quarto comma, 97, 117, terzo comma, della Costituzione, nonché artt. 8, 9 e 79 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** Legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 dicembre 2012, n. 22 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e per il triennio 2013-2015 – Legge finanziaria 2013) - artt. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, 2, comma 1, 12 e 23, commi 2 e 10

**Esito:**

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, della legge in oggetto;
- 2) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 10, della legge in oggetto;
- 3) estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, e dell'art. 23, comma 2, della legge in oggetto;
- 4) estinzione del processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge in oggetto

**Estensore nota:** Claudia Prina Racchetto

**Sintesi:**

L'art. 12 della legge in oggetto modifica la legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 aprile 1992, n. 10 (Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano), sostituendo l'art. 3 ed inserendo nell'art. 24, comma 1, prima dell'ultimo periodo, il seguente: *«Esso esercita altresì le funzioni di controllo di cui agli articoli 148 e 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modifiche, attribuite nel restante territorio nazionale ad altri organi»*. In tal modo, tale articolo attribuisce i controlli previsti negli artt. 148 e 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) all'«*Organismo di valutazione per l'effettuazione dei controlli*», istituito presso la Direzione generale della Provincia.

Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che l'art. 148 del TUEL prevede che siano le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti a verificare la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni, ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. Ricorda inoltre che il successivo art. 148-bis, a sua volta, prevede che le stesse sezioni regionali della Corte dei conti esaminino i bilanci preventivi ed i rendiconti consuntivi degli enti locali per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, sesto comma, Cost., della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.

Secondo il ricorrente, la Provincia autonoma di Bolzano, attribuendo tali controlli al proprio «*Organismo di valutazione per l'effettuazione dei controlli*», avrebbe sottratto le suddette competenze alla Corte dei conti, in violazione degli artt. 81, quarto comma, 97 e 117, terzo comma, Cost., nonché degli artt. 8, 9 e 79, dello statuto della Regione autonoma Trentino-Alto Adige. Il legislatore provinciale avrebbe esorbitato dalla competenza legislativa concorrente in materia di «*coordinamento di finanza pubblica*», prevista per le Regioni ordinarie dall'art. 117, terzo comma, Cost. ed estesa, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), alla Provincia autonoma di Bolzano, quale forma di autonomia più ampia. Il ricorrente si richiama, inoltre, a quanto affermato dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 60 del 2013.

La Corte ha ritenuto fondate le questioni sollevate nei confronti dell'art. 12, comma 2, della legge in oggetto, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia del «*coordinamento della finanza pubblica*», ed agli artt. 8, 9 e 79 dello statuto speciale. L'art. 148, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000 definisce espressamente il sindacato sui bilanci degli enti locali come *controllo finanziario di legittimità e regolarità*, mentre l'art. 148-bis stabilisce che «*1. Le sezioni regionali della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. 2. Ai fini della verifica prevista dal comma 1, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente. 3. Nell'ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria*». A giudizio della Corte, dal combinato disposto dell'art. 12, comma 2, della legge in oggetto e delle disposizioni sopracitate del TUEL, risulta che la norma impugnata trasferisce, per quanto riguarda gli enti locali del territorio provinciale, le competenze assegnate dal TUEL alla Corte dei conti ad un proprio organismo di valutazione modificando, *ratione loci*, una funzione di controllo assegnata dalla legge statale alla magistratura contabile. La Provincia ritiene di avere così esercitato una propria competenza sulla base degli artt. 79, 80 e 81 dello statuto speciale. La Corte, già in altre occasioni, ha avuto modo di precisare che la competenza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di istituire forme di sindacato sugli enti locali del proprio territorio non pone in discussione la finalità di uno strumento, quale il controllo affidato alla Corte dei conti, «*in veste di organo terzo* (sentenza n. 64 del 2005) *a servizio dello "Stato-comunità"* (sentenze n. 29 del 1995 e n. 470 del 1997), [*garante del rispetto*] *dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva. Del resto, la necessità di coordinamento della finanza pubblica [...] riguarda pure le Regioni e le Province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della finanza pubblica allargata*". (in particolare, sentenze n. 425 del 2004 e n. 267 del 2006). La coesistenza di competenze parallele della Corte dei conti e degli enti territoriali ad autonomia speciale non comporta affatto che i controlli così intestati siano coincidenti e

sovrapponibili e neppure che la Provincia autonoma sia titolare di una potestà legislativa in grado di concentrarle nella propria sfera di attribuzione. Le due tipologie di sindacato attribuite alla Corte dei conti ed alla Provincia autonoma di Bolzano sono ispirate a ragioni e modalità di esercizio diverse, anche con riguardo agli interessi in concreto tutelati che, nel primo caso, riguardano la finanza statale nel suo complesso, nel secondo quella provinciale. La Corte costituzionale ritiene opportuno un richiamo ai vigenti rapporti tra la disciplina del patto di stabilità esterno e quello interno e, più in generale, tra i vincoli finanziari concordati dall'Italia in ambito comunitario ed i criteri attraverso cui lo Stato ripartisce la portata delle restrizioni tra gli enti del settore pubblico allargato, in primis quelli territoriali. Infatti, è proprio con riguardo alle complesse relazioni finanziarie nascenti da tali obblighi che si pongono in regime di strumentalità le disposizioni contenute nell'art. 148, comma 1, e nell'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, come rispettivamente modificato ed introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012. Il patto di stabilità esterno e, più in generale, i vincoli di finanza pubblica, obbligano l'Italia nei confronti dell'Unione europea ad adottare politiche di contenimento della spesa, il cui rispetto viene verificato in relazione al bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche (sentenze n. 138 del 2013, n. 425 e n. 36 del 2004). Al fine di assicurare il rispetto di questi obblighi comunitari, è necessario predisporre controlli sui bilanci preventivi e successivi delle amministrazioni interessate al consolidamento, operazione indispensabile per verificare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica sottesi ai predetti vincoli. Questi ultimi, in quanto derivanti dal Trattato sull'Unione europea e dagli altri accordi stipulati in materia, sono direttamente riconducibili, oltre che al «*coordinamento della finanza pubblica*» invocato dal ricorrente, anche ai parametri di cui agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., che vi sono inscindibilmente collegati, poiché nel caso specifico il coordinamento adempie principalmente alla finalità di predisporre strumenti efficaci di sindacato sul rispetto del vincolo gravante sul complesso dei conti pubblici, dalla cui sommatoria dipendono i risultati suscettibili di comparazione per verificare il conseguimento degli obiettivi programmati. Detti obblighi hanno origine (sentenza n. 36 del 2004) nel momento in cui il patto di stabilità ha assunto cogenza anche nei confronti delle amministrazioni pubbliche che partecipano al bilancio nazionale consolidato. Quest'ultimo deve corrispondere ai canoni stabiliti dalla stessa Unione europea mentre le sue componenti aggregate, costituite dai bilanci degli enti del settore allargato, sono soggette alla disciplina statale che ne coordina il concorso al raggiungimento dell'obiettivo stabilito in sede comunitaria. I controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti – previsti a partire dall'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2006) e poi trasfusi nell'art. 148-bis del TUEL, hanno assunto progressivamente carattere cogente nei confronti dei destinatari proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari. A giudizio della Corte, pertanto, il tipo di sindacato, che la norma impugnata vorrebbe concentrare nella sfera di attribuzioni della Provincia autonoma di Bolzano, è esercitato nell'interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso e non può essere confuso e sovrapposto a controlli esercitati da un ente ad autonomia speciale. Per la sua intrinseca finalità, questo tipo di verifica non può essere affidato ad un singolo ente autonomo territoriale, ancorché a statuto speciale, che non ne potrebbe assicurare la conformità ai canoni nazionali, la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza con riguardo agli interessi generali della finanza pubblica coinvolti. Questi ultimi trascendono l'ambito territoriale provinciale e si pongono potenzialmente anche in rapporto dialettico con gli interessi della Provincia autonoma sotto il profilo del concreto riscontro delle modalità con cui i singoli enti del territorio provinciale rispettano i limiti di contenimento della spesa. La Corte ritiene pertanto incostituzionale l'articolo 12, comma 2, della legge in oggetto per violazione degli artt. 81, quarto comma, 117, terzo comma, della Costituzione e degli articoli 8, 9 e 79 dello Statuto speciale in quanto sottrae, per acquisirlo alla sfera funzionale della Provincia, in assenza di previsione statutaria, alla Corte dei conti, organo

a ciò deputato dal legislatore statale, il sindacato sulla legittimità e regolarità dei bilanci degli enti locali della Provincia autonoma, finalizzato a verificare il rispetto, in ambito provinciale, dei limiti e degli equilibri complessivi di finanza pubblica, alla cui attuazione concorrono detti enti. La Corte ha ritenuto assorbite le ulteriori censure formulate nei confronti di questo articolo 12 in riferimento all'articolo 97 della Costituzione.

Per quanto concerne, invece, l'art. 23, comma 10, della legge in oggetto, esso modifica la legge della Provincia autonoma di Bolzano 2 dicembre 1985, n. 16 (Disciplina dei servizi di trasporto pubblico di persone), aggiungendo, dopo il comma 1 dell'art. 16, il seguente comma: «2. *Il contributo per i chilometri di trasferimento viene erogato nella stessa misura del costo standard di cui all'articolo 17. Per imprese di trasporto pubblico che effettuano prevalentemente servizio extraurbano il contributo per i chilometri di trasferimento non potrà superare il 12 per cento degli effettivi chilometri di servizio percorsi, mentre per imprese di trasporto pubblico che effettuano prevalentemente servizio urbano lo stesso contributo non potrà superare il 6 per cento. Con delibera della Giunta provinciale possono essere fissate modalità e pure condizioni per scostamenti dalle sopra citate percentuali*». Il ricorrente, riferendosi sia al comma 2 che al comma 10 dell'art. 23, lamenta che le citate disposizioni provinciali non prevedrebbero alcun limite al costo del servizio, con la conseguenza che sarebbero suscettibili di comportare maggiori oneri, senza quantificazione ed indicazione di alcuna copertura finanziaria. La Corte ha ritenuto inammissibile la questione dell'art. 23, comma 10, sollevata in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost, per mancanza di motivazione dell'eccepita illegittimità costituzionale.

L'estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, dell'art. 2, comma 1, dell'art. 23, comma 2, della legge in oggetto è stata pronunciata a seguito dell'approvazione della legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 settembre 2013, n. 16 (Modifica della legge provinciale 20 dicembre 2012, n. 22, e della legge provinciale 8 marzo 2013, n. 3), con cui sono stati inseriti i commi *2-bis*, *3-bis*, *4-bis*, *5-bis* e *5-ter*, *6-bis* e comma *2-bis* (tutti contenenti disposizioni per la copertura delle spese ivi previste) all'art. 1 della legge in oggetto, nonché il comma *2-bis* all'art. 23 della medesima legge provinciale, ed a seguito dell'abrogazione, ad opera dell'art. 5 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 marzo 2013, n. 3 (Modifica della legge provinciale 19 febbraio 2001, n. 5, "Ordinamento della professione di maestro di sci e delle scuole di sci" e di altre leggi provinciali), dell'art. 2, comma 1, della legge in oggetto— che aveva previsto il riconoscimento di agevolazioni fiscali in materia di imposta municipale unica (IMU) per gli immobili ricadenti nella categoria catastale D, non previste dalla disciplina statale e della conseguente rinuncia all'impugnazione di tali disposizioni da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri.