

Sentenza: 23 giugno 2014, n.188

Materia: finanza pubblica

Parametri invocati: art. 119, sesto comma, della Costituzione e art. 3, comma 16, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 10, comma 3 [rectius: comma 2], della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 18 (Approvazione del rendiconto generale della Provincia per l'esercizio finanziario 2011 e altre disposizioni).

Esito: dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 18 (Approvazione del rendiconto generale della Provincia per l'esercizio finanziario 2011 e altre disposizioni).

Estensore: Lucia De Siervo

Sintesi:

La normativa impugnata avrebbe stabilito una disciplina delle anticipazioni di cassa innovativa, oltre i limiti consentiti alle Regioni e avrebbe permesso il ricorso anche ad istituti di credito diversi da quello che svolge le funzioni di tesoriere, sulla base di una semplice indicazione dell'assessore alle finanze. Inoltre tali somme per effetto dell'autoqualificazione normativa non avrebbero costituito indebitamento e quindi sarebbero state escluse dal calcolo dello stesso.

La Corte stabilisce di potersi esprimere sulla questione nonostante l'errore di indicazione del comma impugnato, ritenendo che sia un "lapsus calami" che non preclude l'identificazione della questione. (sentenze n. 67/2011, n. 447/2006 e n. 224/ 2004).

La Corte coglie l'occasione per trattare la cosiddetta "regola aurea" del divieto di indebitamento per spese diverse dall'investimento. Ribadendo la necessità che i concetti di indebitamento e di investimento siano univoci sull'intero territorio nazionale. Quindi le norme di questo ambito sono riservate allo Stato (sentenza n. 425/2004). Il comma 6 dell'articolo 119 della Costituzione enuncia il vincolo per cui gli enti locali possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento.

Tale enunciazione è rafforzata dagli altri principi costituzionali:

1. di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost) essendo strutturalmente collegata la disciplina dell'indebitamento al rispetto dei vincoli comunitari afferenti alla convergenza economico-finanziaria tra gli Stati membri, la determinazione dei criteri generali appartiene alla competenza del legislatore nazionale.
2. la tutela degli equilibri di bilancio (art. 81 cost.) la ratio del divieto di indebitamento per finalità diverse dagli investimenti trova fondamento in una nozione economica di relativa semplicità. Infatti, risulta di chiara evidenza che destinazioni diverse dall'investimento finiscono inevitabilmente per depauperare il patrimonio dell'ente pubblico che ricorre al credito.
3. l'ordinamento civile (art. 117, terzo comma, lettera l) Cost) incrocia la disciplina dei vincoli dell'indebitamento pubblico, dal momento che sono la struttura ed i contenuti dei contratti di finanziamento a discriminare i negozi compatibili con la "regola aurea" da quelli vietati.

Quindi conclude la Corte il divieto di indebitamento per spese diverse dagli investimenti assume consistenza di vera e propria clausola generale in grado di colpire direttamente tutti gli enunciati normativi che vi si pongano in contrasto (sentenza n. 70/2012).

La Corte, quindi, analizza il contratto di anticipazione di cassa, che definisce nel seguente modo: è negozio caratterizzato da una causa giuridica nella quale si combinano la funzione di finanziamento con quella di razionalizzazione dello sfasamento temporale tra flussi di spesa e di entrata, attraverso un rapporto di finanziamento a breve termine tra ente pubblico e tesoriere.

L'anticipazione è un negozio che la legislazione nazionale autorizza gli enti locali ad utilizzare (art. 222 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali» ed art. 10, comma 4, della legge 16 maggio 1970 n. 281, recante «Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario»). In sostanza nei modelli di anticipazione di cassa consentiti dallo Stato sono incorporati i confini soggettivi (limitazione al solo tesoriere della possibilità di concederla) ed oggettivi (fissazione della misura e della durata in termini ridotti affinché non si risolva in un'anomala forma di copertura della spesa) delle prerogative dell'ente territoriale attinenti al rispetto del vincolo in questione. La Corte ritiene la questione fondata con riferimento diretto all'art. 119, sesto comma, Cost. sotto il duplice profilo dell'autonoma determinazione da parte della Provincia del regime di anticipazione di cassa e della non corrispondenza dello stesso alle regole della breve durata, della limitazione quantitativa e dell'inutilizzabilità ai fini della copertura della spesa. La Provincia autonoma di Bolzano non solo ha omesso ogni riferimento alla disciplina nazionale di settore attinente alle anticipazioni di cassa, ma ha adottato una normativa che collide direttamente con l'art. 119, sesto comma, Cost. sotto gli evocati profili della misura, della durata e dei soggetti abilitati a concederla. La Provincia autonoma di Bolzano, dettando una disciplina distinta e senza nessun riferimento a quella stabilita dallo Stato per gli enti territoriali della stessa natura, ha violato quel principio di uniformità riconosciuto in modo assoluto ed indefettibile da questa Corte (sentenza n. 425 del 2004). Da quanto considerato deriva che la disciplina dell'anticipazione di cassa non può essere determinata unilateralmente dall'ente territoriale, ancorché ad autonomia speciale.

La Corte schematizza i profili per cui la norma è in contrasto con l'articolo 119, sesto comma:

a) avere previsto una competenza a determinare e quantificare l'anticipazione secondo la mera discrezione dell'assessore alle finanze con assenza di qualsiasi limite. L'attivazione di tale facoltà avrebbe dovuto trovare un parametro percentuale obiettivo nella dimensione delle entrate e uno specifico ancoraggio ad una situazione di sofferenza di cassa, elementi che non possono essere surrogati dall'apodittica determinazione dell'assessore provinciale alle finanze.

b) avere esteso la possibilità di approvvigionamento finanziario ad altri istituti di credito. Al di fuori del rapporto col tesoriere ogni operazione di tal genere non può che essere ricondotta all'esercizio del credito e quindi alla categoria dell'indebitamento. Né vale, in proposito, l'autoqualificazione legislativa, che non ha carattere precettivo e vincolante (ex plurimis, sentenza n. 164 del 2012), a superare la patente e non consentita natura creditoria del ricorso ad altri istituti finanziari.

c) avere previsto l'allocazione delle anticipazioni di cassa in partite di giro, sottraendone la corretta rappresentazione economica e contabile ai fini della verifica del rispetto dei limiti consentiti per tali categorie di operazioni. L'allocazione delle anticipazioni in partite di giro collide con il principio di neutralità finanziaria che caratterizza detti titoli di bilancio. Le partite di giro sono poste di entrata e di spesa per definizione in equilibrio, gestite dall'ente in nome e per conto di altri soggetti ma, in ogni caso, estranee all'amministrazione del suo patrimonio.

In sostanza, l'anticipazione prevista dalla norma provinciale non ha carattere di rimedio alle temporanee difficoltà di cassa in cui possa versare il servizio di tesoreria, bensì di stabile operazione di prestito.

La Corte conclude quindi che la disciplina delle anticipazioni di cassa non poteva essere determinata autonomamente dalla Provincia autonoma di Bolzano, non era altresì possibile di attivare anticipazioni di cassa senza limiti quantitativi, consentendo di ricorrere ad altri istituti di credito diversi dal tesoriere e stabilendo di allocare tali anticipazioni nelle partite di giro, risulta in contrasto con l'art. 119, sesto comma, Cost. quindi la dichiara illegittima la norma impugnata.