

Sentenza: n. 80 del 7 febbraio 2017

Materia: armonizzazione dei bilanci pubblici

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, art. 79, comma 4-octies, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e in relazione agli artt. 1, comma 1; 11, comma 3; 48; 74, comma 1, numeri 5), 6), 11), 12), 18), 22), 23) e 61); e all'allegato 4/1 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 2, 3, 4, 7, comma 4, 8, 12, 14, 15, 16, 17, 18 e 66, nonché le «ulteriori disposizioni a queste connesse e correlate», della legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 dicembre del 2015, n. 17 (Ordinamento finanziario e contabile dei comuni e delle comunità comprensoriali)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale parziale degli artt. 2; 3, comma 1; 4, comma 1; 7, comma 4; 8, comma 1; 15, commi 1 e 3 della legge in oggetto;
- 2) illegittimità costituzionale degli artt. 4, comma 4; 14, comma 3; 17, comma 2; 18; 37, comma 1 della legge in oggetto;
- 12) illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 2 e 3; 3; 4, comma 1; 8, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2016, n. 25 (Ordinamento contabile e finanziario dei comuni e delle comunità comprensoriali della Provincia di Bolzano);
- 13) infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 12, 16 e 66 della legge prov. Bolzano 17/2015.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Per quanto concerne l'impugnazione dell'art. 2 della legge prov. n. 17 del 2015, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ed in relazione all'art. 1, comma 1, del d.lgs. 118/2011, a giudizio del ricorrente la disposizione censurata, stabilendo che «l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali è disciplinato dalle disposizioni della presente legge», individuerebbe un «perimetro normativo» non coincidente con quello indicato dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. 118/2011, dato che la disciplina statale si applica anche agli organismi ed agli enti strumentali individuati dal successivo comma 2; essa, inoltre, non contemplerebbe, quale disciplina prevalente su quella regionale, quella recata dal d.lgs. 118/2011.

La Corte ha ritenuto fondata la questione dichiarando illegittimo l'articolo in esame nella parte in cui non prevede che il sistema contabile e lo schema di bilancio degli enti locali provinciali e dei loro enti ed organismi strumentali siano disciplinati dal d.lgs.118/2011 e nella parte in cui non prevede che al legislatore provinciale rimanga attribuita una competenza normativa che non sia in contrasto con le disposizioni della armonizzazione, del coordinamento nazionale della finanza pubblica, del rispetto dei vincoli europei e della salvaguardia degli equilibri di bilancio. L'art. 1, comma 1, del d.lgs. 118/2011, stabilisce che «ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, il presente titolo e il titolo III disciplinano l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, ad eccezione dei casi in cui il Titolo II disponga diversamente, con particolare riferimento alla fattispecie di cui all'art. 19, comma 2, lettera b), degli enti locali di cui all'art. 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e dei loro enti e organismi strumentali, esclusi gli enti di cui al titolo II del presente decreto. A decorrere dal 1° gennaio 2015 cessano di avere efficacia le disposizioni legislative regionali incompatibili con il presente decreto». Tale disposizione è espressione di un principio generale dell'armonizzazione – inteso nell'accezione “integrata” fissata dalla sentenza n. 184 del 2016 – che governa i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, ivi incluse le autonomie speciali. La mancata fedele trasposizione della norma statale nella legislazione provinciale non può comportare la sostanziale disapplicazione della prima nell'ambito della Provincia autonoma di Bolzano. In tal senso va letto anche l'invocato art. 79, 4-octies, dello Statuto, laddove è stabilito che il recepimento del parametro di armonizzazione interposto avvenga «mediante rinvio formale recettizio», senza consentire alcuna possibilità di variante al legislatore provinciale, neppure attraverso il ricorso al principio pattizio largamente adottato per volontà dello stesso legislatore ordinario quando quest'ultimo intende riconoscere alcune peculiarità del sistema regionale, meritevoli di disciplina differenziata da quella statale. Se il sistema contabile provinciale non è stato totalmente sottratto ad una differente regolazione, l'autonomia della Provincia autonoma di Bolzano in questo settore normativo trova il suo limite esterno nelle disposizioni poste dallo Stato nell'ambito della salvaguardia di interessi finanziari unitari riconducibili all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ed agli altri parametri inderogabili sopra richiamati. Questi ultimi si integrano in modo sincretico nel concetto di armonizzazione dei bilanci pubblici così da operare, nel giudizio di costituzionalità, «non in astratto, ma in riferimento ad una concreta collisione con i precetti ricavabili direttamente dalle norme costituzionali in materia finanziaria o da specifiche norme interposte come quelle contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011» (sentenza n. 184 del 2016). Ed è appunto questo il caso della disposizione in esame, la quale capovolge la regola unitaria secondo cui il sistema contabile e lo schema di bilancio degli enti locali provinciali e dei loro enti ed organismi strumentali devono essere conformi al d.lgs.118/2011 e non alla legge provinciale di settore. L'autonomia degli enti territoriali nella materia dell'espressione finanziaria e contabile viene circoscritta, ma non certo eliminata, perché sopravvive nella più elevata prospettiva del “rapporto di mandato elettorale” tra amministratori ed amministrati. È stato, infatti, precisato che «le indefettibili esigenze di armonizzazione dei conti pubblici, di custodia della finanza pubblica allargata e della sana gestione finanziaria non precludono peculiari articolazioni del bilancio regionale fondate sull'esigenza di scandire la programmazione economico-finanziaria nelle procedure contabili e le modalità analitiche di illustrazione di progetti e di interventi.

Rispetto all'impugnazione dell'art. 3 della legge prov. in esame, il quale, a giudizio del ricorrente, detterebbe una disciplina in materia di programmazione difforme da quella contenuta nel d.lgs.118/2011 e, in particolare, dal «principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio» di cui all'allegato n. 4/1 che contiene una regolamentazione articolata ed organica di detta materia, si segnala che anche tale questione è stata ritenuta fondata. La Corte ha fatto riferimento, in tal caso, all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e all'allegato n. 4/1, numero 9.3, terzo comma, del d.lgs. 118/2011, nella parte in cui prevede che gli enti locali possano approvare il bilancio di previsione entro un termine diverso dal 31 dicembre, attraverso l'accordo fra il Presidente della Provincia e la rappresentanza unitaria dei comuni di cui agli artt. 81 del d.P.R. n. 670 del 1972, e successive modifiche, e 18 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). Nel caso di specie, infatti, la deroga al termine generale previsto dal d.lgs. 118/2011 non costituisce uno scostamento meramente formale poiché «la norma interposta – pur contenuta nel decreto di armonizzazione dei bilanci – per effetto delle strette interrelazioni tra i principi costituzionali coinvolti è servente al coordinamento della finanza pubblica, dal momento che la sincronia delle procedure di bilancio è collegata alla programmazione finanziaria statale e alla redazione della manovra di stabilità, operazioni che presuppongono da parte dello Stato la previa conoscenza di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei» (sentenza n. 184 del 2016).

Analogamente è stata ritenuta fondata, limitatamente ai commi 1 e 4, anche l'impugnazione dell'art. 4 della legge prov. 17/2015 che, secondo il ricorrente, demanderebbe agli enti locali una potestà regolamentare che differisce da quanto previsto dall'art. 152 del d.lgs. 267/2000 il quale dovrebbe costituire l'unica disciplina di riferimento per assicurare unitarietà ed uniformità.

Il comma 1 dispone infatti che: «Con il regolamento di contabilità ciascun ente locale applica i principi contabili stabiliti dalla presente legge, dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche, con modalità organizzative corrispondenti alle proprie caratteristiche, ferme restando le disposizioni previste dalla presente legge» ed il comma 4 che «I regolamenti di contabilità sono approvati nel rispetto delle norme della presente legge e della relativa normativa regionale, da considerarsi come principi generali con valore di limite inderogabile, con eccezione delle sottoelencate norme, le quali non si applicano qualora il regolamento di contabilità dell'ente rechi una differente disciplina». L'art. 152 del d.lgs. 267/2000 dispone invece che «1. Con il regolamento di contabilità ciascun ente locale applica i principi contabili stabiliti dal presente testo unico e dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, con modalità organizzative corrispondenti alle caratteristiche di ciascuna comunità, ferme restando le disposizioni previste dall'ordinamento per assicurare l'unitarietà ed uniformità del sistema finanziario e contabile [...] 3. Il regolamento di contabilità stabilisce le norme relative alle competenze specifiche dei soggetti dell'amministrazione preposti alla programmazione, adozione ed attuazione dei provvedimenti di gestione che hanno carattere finanziario e contabile, in armonia con le disposizioni del presente testo unico e delle altre leggi vigenti [...]».

Secondo la Corte, dal confronto tra le norme impugnate e le disposizioni interposte, risulta evidente che la Provincia autonoma ha sostituito il riferimento all'art. 152 con quello alla legge provinciale, anziché ribadire – conformemente a quanto precisato dalla stessa Corte (sentenze n. 6 del 2017 e n.

184 del 2016) – l'indefettibilità del principio di armonizzazione e la possibilità di applicare la legge provinciale e la potestà regolamentare degli enti locali nei margini consentiti dal legislatore statale. Ciò senza contare che anche le fattispecie rimesse alla potestà normativa secondaria dell'ente locale sono parzialmente diverse da quelle previste dalla norma interposta.

Il comma 4 dell'articolo 4, invece, è stato ritenuto costituzionalmente illegittimo in quanto prevede che i regolamenti di contabilità siano approvati nel rispetto delle norme della legge provinciale da considerarsi come principi generali con valore di limite inderogabile e perché prevede ipotesi di potestà regolamentare degli enti locali diverse da quelle previste dal d.lgs. 118/ 2011.

E' stata ritenuta fondata anche la questione relativa all'art. 7, comma 4, della medesima legge che, secondo il ricorrente, disciplinerebbe la redazione del bilancio in contrasto con gli artt. 151 e 162 del d.lgs. 267/2000 nella parte in cui prevede eccezioni non contemplate nelle citate disposizioni.

Secondo la Corte, dal raffronto tra la norma provinciale e quelle interposte, emerge con chiarezza che dette eccezioni consistono in un rinvio al successivo art. 37, comma 1, della medesima legge provinciale. Quest'ultima disposizione contempla fattispecie di riconoscimento di debito diverse e più ampie di quelle tassativamente previste per gli enti locali dall'art. 194 del d.lgs. 267/2000.

A giudizio della Corte è proprio l'ultimo inciso della disposizione impugnata a violare l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., poiché esso si discosta dai principi dell'armonizzazione, invadendo altre materie riservate allo Stato. La disciplina del riconoscimento dei debiti fuori bilancio attiene a finalità connesse all'armonizzazione, al coordinamento della finanza pubblica e all'ordinamento civile.

Il riconoscimento del debito è disciplinato nell'art. 194 del d.lgs. 267/2000, il quale opera in regime di specialità rispetto alle norme civilistiche che prevedono la legittimazione a contrarre e le procedure contrattuali delle amministrazioni pubbliche.

La Corte ha dichiarato anche l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, in ragione del rapporto di consequenzialità sussistente con la norma impugnata.

La Corte ha ugualmente ritenuto fondata la questione di legittimità relativa all'art. 8 in quanto, nel disciplinare il documento unico di programmazione, ha previsto un termine per l'adozione dello stesso difforme rispetto a quello previsto dall'art. 74, comma 1, numero 5), del d.lgs. n. 118/ 2011.

Non è stata invece ritenuta fondata la questione di legittimità relativa all'art. 12 in quanto l'art. 48 del d.lgs. n. 118/ 2011, richiamato dal ricorrente, è inconferente in quanto disciplina i fondi di riserva delle regioni e non quelli degli enti locali regolati, invece, dall'art. 167 del d.lgs. 267/2000.

E' stata invece ritenuta fondata la questione di legittimità relativa all'art. 14, relativo al piano esecutivo di gestione (PEG) e alle sue variazioni, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ed in relazione all'art. 74, comma 1, numero 18), del d.lgs. 118/2011. Quest'ultimo prevede una deroga per la redazione del PEG solo per gli enti locali con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, limite che deve essere applicato anche agli enti locali appartenenti alla Provincia autonoma di Bolzano. Non prescrivendo la legge statale alcun modello organizzativo vincolante, la concreta definizione del PEG spetta, in ultima analisi, alla libertà di autoregolamentazione dell'ente locale, come risulta confermato dalla prassi, nella quale molteplici sono i modelli che di tale strumento sono stati realizzati.

La *ratio* della diversa e più rigorosa delimitazione demografica dell'esenzione da parte della norma statale rispetto a quella provinciale impugnata si spiega pertanto con le specifiche dimensioni

amministrative dei destinatari della facoltà, di regola caratterizzate da una dotazione burocratica talmente limitata da rendere sostanzialmente irrilevante la scansione analitica degli obiettivi in relazione alle singole competenze ed alle conseguenti responsabilità gestorie. E tale situazione dimensionale non è certo diversa con riguardo agli enti locali della Provincia autonoma di Bolzano. E' stata ritenuta fondata, limitatamente ai commi 1 e 3, anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, in tema di predisposizione e approvazione del bilancio di previsione e dei suoi allegati, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 174 del d.lgs. 267/2000. Le disposizioni sopra citate avrebbero infatti previsto dei termini non conformi a quelli indicati nella normativa statale per la presentazione dello schema di bilancio finanziario e del documento unico di programmazione nonché per la deliberazione del bilancio di previsione.

E' stata ritenuta fondata anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ed in relazione all'art. 74, comma 1, numero 12), del d.lgs. 118/2011 nella parte in cui prevede che l'esercizio provvisorio è autorizzato con accordo tra il Presidente della Provincia ed una rappresentanza del comune, mentre la norma statale dispone che «L'esercizio provvisorio è autorizzato con legge o con decreto del Ministro dell'interno che, ai sensi di quanto previsto dall'art. 151, primo comma, differisce il termine di approvazione del bilancio, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomia locale, in presenza di motivate esigenze».

Fondata anche la questione di legittimità dell'art. 18, relativo alle variazioni al bilancio di previsione, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in relazione all'art. 74, comma 1, numero 23), del d.lgs. 118/2011. Secondo la Corte, la disposizione si sarebbe dovuta limitare all'individuazione dei soggetti competenti e delle procedure amministrative afferenti all'adozione delle variazioni di bilancio, lasciando del tutto inalterate le fattispecie consentite dal d.lgs.118/2011. Al contrario, la norma provinciale individua casistiche diverse, ingenerando dubbi applicativi che possono riverberarsi sull'uniformità delle risultanze dei bilanci. La Corte ha altresì dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 2 e 3; 3, 4, comma 1, e 8, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2016, n. 25 (Ordinamento contabile e finanziario dei comuni e delle comunità comprensoriali della Provincia di Bolzano) che ha abrogato, a far data dal 1° gennaio 2017, le disposizioni impugnate, in quanto riproduttivi in modo pedissequo di articoli della legge prov. 17/2015 già dichiarati illegittimi. Secondo il suo costante orientamento, in caso di ius superveniens, la questione di legittimità costituzionale può essere trasferita sul nuovo testo della norma impugnata a condizione che quest'ultima non «appaia dotata di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria» (sentenza n. 141 del 2016), che le modifiche siano marginali (tra le tante, sentenza n. 30 del 2012) o che comunque non abbiano «alterato la portata precettiva della norma impugnata» (sentenza n. 193 del 2012); ed, infine, che non siano soddisfattive rispetto alle censure proposte (sentenza n. 219 del 2013).