

## **Sentenza 20 febbraio 2018 n. 94**

**Materia:** coordinamento della finanza pubblica

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Parametri invocati:** artt 3, 81, 97, secondo comma, 117, 118, 119 della Costituzione; principio di leale collaborazione; artt. 79, 80, 81, 107 del D.P.R. 670/1972 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); artt. 7 e 8 della legge costituzionale n. 3/1948 (Statuto speciale per la Sardegna); artt. 17, 18, 19 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale) e art. 2 d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino Alto-Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), come norme interposte.

**Ricorrente:** Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Trento, Regione autonoma Sardegna

**Oggetto:** art. 1, commi 709, 711, 723, lettera a), terzo periodo, e 730, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato)

**Esito:** 1) cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 711, della legge 28 dicembre 2015 n. 208;  
2) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 709, 711, secondo periodo, 723, lettera a), terzo periodo, e 730 della legge n. 208/2015.

**Estensore nota:** Eleonora Bardazzi

### **Sintesi:**

La Provincia autonoma di Bolzano, la Provincia autonoma di Trento e la Regione autonoma Sardegna hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato).

La Regione Sardegna aveva impugnato il comma 711 dell'art. 1 della legge n. 208/2015, in riferimento agli artt. 3, 81, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché 7 e 8 della legge costituzionale n. 3/1948; ha in seguito rinunciato al ricorso con deliberazione della Giunta regionale del 13 febbraio 2018. La Corte dichiara la cessazione della materia del contendere, non essendo intervenuta accettazione della rinuncia a opera del resistente, né risultando un contrario interesse di questo a coltivare il giudizio.

La Provincia autonoma di Bolzano sostiene l'illegittimità dell'art. 1, comma 709, della legge n. 208/2015 per contrasto con l'art. 117, terzo comma., della Costituzione, poiché la norma qualificherebbe come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica norme dettagliate, con contenuto immediatamente precettivo ed incompatibili con il d.P.R. n. 670/1972.

La Provincia autonoma di Trento fonda la questione di legittimità ponendo le medesime questioni, affermando inoltre lo scopo del comma 709 sarebbe quello di porre vincoli ulteriori rispetto a quelli previsti dallo Statuto speciale.

La Provincia di Bolzano censura poi il comma 711 della legge n. 208/2015 che, ai fini della determinazione di entrate e spese valevoli per l'equilibrio di bilancio, limita al solo anno 2016 la considerazione del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota proveniente dal ricorso all'indebitamento; pertanto dall'esercizio 2017 tali poste di entrate e spesa non possono essere considerate ai fini del rispetto dell'equilibrio di bilancio. Ciò comporta per gli enti territoriali l'impossibilità di considerare tra le entrate il saldo esistente tra il fondo pluriennale

vincolato di entrata e il fondo pluriennale vincolato di spesa.

La medesima provincia sostiene inoltre che l'art.1, commi 723, lettera a), terzo periodo, e 730, della l. n. 208/2015, abbia dettato norme che interferirebbero con l'assetto dei rapporti finanziari intercorrenti tra le Province autonome e lo Stato, che comprende anche la finanza dei Comuni del territorio provinciale. Sempre con riferimento al comma 723 sopra citato, la Provincia autonoma di Trento rileva l'invasione della competenza legislativa provinciale in materia di finanza locale, nonché del potere di vigilanza e coordinamento della Provincia autonoma nei confronti degli enti del sistema territoriale integrato previsto dallo statuto speciale.

Risulterebbero in particolare violati l'art. 80, comma 1, dello Statuto, laddove attribuisce alla ricorrente competenza legislativa primaria in materia di finanza locale, nonché l'art. 79, comma 3, che affida alle Province autonome il compito di coordinamento, definendo concorsi e obblighi di finanziamento nei confronti degli enti del sistema territoriale integrato e l'obbligo di vigilare sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Secondo la Provincia autonoma di Bolzano il fondo pluriennale vincolato rappresenterebbe uno strumento volto a reimputare su esercizi successivi spese già impegnate, relativamente alle quali esiste un'obbligazione giuridicamente perfezionata, ma che giungeranno a scadenza negli esercizi sui cui vengono reimputati. Trattandosi tuttavia di spese già impegnate sull'esercizio in corso o su esercizi precedenti, esse risulterebbero coperte con entrate dell'esercizio in cui sono state impegnate.

Pertanto la circostanza che, a partire dall'anno 2017, ai fini degli equilibri di finanza pubblica gli enti territoriali non possano considerare nel novero delle entrate il saldo tra il fondo pluriennale vincolato di entrata e il fondo pluriennale vincolato di spesa, rende necessaria per l'ente la ricerca di una nuova copertura, al fine di fronteggiare con risorse di competenza le spese reimputate sullo stesso esercizio, restando inutilizzabili le risorse accantonate in attuazione di interventi pianificati negli esercizi precedenti.

L'applicazione di questa regola determinerebbe un impatto sfavorevole per alcune realtà territoriali, poiché renderebbe necessario rifinanziare con nuove risorse investimenti che già disporrebbero della relativa copertura, assicurata con risorse degli esercizi nei quali essi sono stati programmati e finanziati. Secondo la Provincia di Bolzano, tali norme non sarebbero inoltre compatibili con le previsioni statutarie, le quali attribuiscono alle Province autonome potestà legislativa esclusiva e la corrispondente potestà amministrativa in materia di finanza locale.

Considerazioni analoghe vengono condivise dalla Provincia autonoma di Trento: l'art. 1, comma 730 della l. n. 208/2015 sarebbe illegittimo in quanto detterebbe, in tema di avanzo di amministrazione e fondo pluriennale vincolato, norme dettagliate direttamente applicative. Non spetta invece allo Stato la determinazione di regole in materia di finanza provinciale o la struttura dei saldi di finanza pubblica, pena la lesione dell'autonomia provinciale in relazione ai principi di programmazione e buon andamento dell'amministrazione. La norma impugnata invece disporrebbe un indebito accantonamento di risorse delle province conservate appositamente per essere destinate ai pertinenti investimenti del fondo pluriennale vincolato.

Stante la parziale coincidenza fra i ricorsi proposti, la Corte riunisce i giudizi ai fini di una decisione congiunta.

In primo luogo è necessario evidenziare che, successivamente alla proposizione delle questioni tramite ricorso, l'art. 1, comma 643, della l. 232/2016 ha disposto, con decorrenza dall'anno 2017, la cessazione dell'applicazione dei commi da 709 a 712 e da 719 a 734 dell'art. 1 della l. 208/2015. Restano fermi gli adempimenti degli enti territoriali relativi al monitoraggio e certificazione del saldo di cui all'art. 1, comma 710, della l. 208/2015 e l'applicazione delle sanzioni in caso di mancato conseguimento del saldo 2016, di cui al medesimo comma 710, accertato ai sensi dei commi da 720 a 727 dell'art. 1 della l. n. 208/2015.

Pregiudiziale alla risoluzione della questione risulta l'esame dell'eccezione sollevata dalla difesa erariale, la quale prospetta l'infondatezza di tutte le questioni proposte alla luce della clausola di salvaguardia prevista dall'art. 1, comma 992, della legge n. 208/2015.

La Corte dichiara tale eccezione infondata, poiché, come già chiarito da un precedente orientamento (sent. n. 191/2017), dal momento che le norme impugnate annoverano direttamente le ricorrenti e i loro enti locali fra i destinatari delle previsioni ritenute lesive dell'autonomia speciale, non è possibile escludere a priori e in generale la loro lesività. Risulta necessario esaminare le singole disposizioni, a seguito di una valutazione idonea a verificare se risulti di volta in volta contraddetta o vanificata la garanzia posta dalla clausola di salvaguardia, specialmente qualora le censure delle ricorrenti si riferiscano non ai principi espressi nelle disposizioni, bensì al loro contenuto dettagliato ed immediatamente precettivo (sent. n. 40/2016).

La clausola di salvaguardia riveste infatti la funzione di rendere applicabili determinate disposizioni agli enti ad autonomia differenziata, a patto che le disposizioni medesime non risultino lesive delle prerogative regionali e provinciali. In particolare deve ritenersi esclusa nei casi particolari in cui singole norme di legge, in virtù di una previsione espressa, siano direttamente e immediatamente applicabili agli enti ad autonomia speciale.

La Corte giudica le questioni sollevate dalle Province autonome di Trento e Bolzano infondate.

Il comma 709 prevede che *“ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, gli enti di cui al comma 1 dell'art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi da 707 a 734 del presente articolo, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli artt. 117, terzo comma e 119, secondo comma, della Costituzione”*. Con riferimento a questa censura, la Corte ricorda che l'autoqualificazione operata dal legislatore è di per sé priva di carattere precettivo ed è pertanto incapace di determinare un effetto vincolante (sentt. nn.39 e 121/2014).

Deve essere esaminato il contenuto normativo, l'oggetto e lo scopo della disposizione che ne delinea il significato precettivo; solo l'analisi delle restanti disposizioni impugnate può poi svelare la correttezza della qualificazione legislativa, così da comprendere se esse esprimano principi di coordinamento della finanza pubblica o se effettivamente contengano norme specifiche e dettagliate; l'esame dell'art. 709 deve essere quindi esaminato unitamente alle norme specificamente in contrasto con i caratteri del coordinamento della finanza pubblica, ovvero le altre disposizioni impugnate.

Secondo la Corte, lo scrutinio sull'art. 1, commi 711, secondo periodo e l'art. 730 della l. 208/2015 merita trattazione unitaria, stante il legame presente tra le disposizioni con riferimento agli istituti dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato.

L'applicazione di tali norme, come detto in precedenza, determinerebbe per alcune realtà territoriali un notevole impatto, poiché occorrerebbe rifinanziare con nuove risorse investimenti che già dispongono della copertura necessaria. L'avanzo dell'amministrazione e il fondo pluriennale vincolato, infatti, comportano la conservazione di risorse accertate in esercizi precedenti per una diacronica utilizzazione secondo le finalità programmate nei predetti antecedenti programmi; è proprio il timore che i meccanismi contabili ipotizzati dal legislatore nazionale possano pregiudicare l'esecuzione di interventi pianificati e finanziati secondo un programma scandito temporalmente che ha spinto le Province ad impugnare tale norma.

Tuttavia la Corte ritiene che le questioni proposte non siano fondate. Il secondo periodo dell'art. 1, comma 711, della legge n. 208/2015, prevede che limitatamente all'anno 2016, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza sia considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento. Tale comma specificava quanto stabilito al precedente comma 710, che disponeva che ai fini del concorso al contenimento dei saldi di finanza pubblica, gli enti di cui al comma 709 devono conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra entrate finali e spese finali, come eventualmente modificato secondo quanto previsto ai commi 278, 730, 731 e 732.

Il comma 730 prevede che ai fini della rideterminazione degli obiettivi di cui al comma 738, le regioni e le province autonome definiscono criteri di virtuosità e modalità operative, previo confronto in sede di Consiglio delle autonomie locali e, ove non istituito, con i rappresentanti

regionali delle autonomie locali.

Per gli stessi fini, gli enti locali comunicano ad ANCI ed UPI, a Regioni e province autonome, entro il 15 aprile ed entro il 15 settembre, gli spazi finanziari di cui necessitano per effettuare esclusivamente impegni in conto capitale, ovvero gli spazi finanziari che sono disposti a cedere. Regioni e province interessate devono poi, entro i termini perentori del 30 aprile e del 30 settembre, comunicare agli enti locali interessati i saldi obiettivo rideterminati e al Ministero dell'economia e delle finanze, con riferimento a ciascun ente locale e alla stessa regione o provincia autonoma, gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica anche con riferimento a quanto disposto dal comma 731. Gli spazi finanziari attribuiti e non utilizzati per impegni in conto capitale non rilevano ai fini del conseguimento del saldo di cui al comma 710.

Secondo le province ricorrenti il legislatore, tramite le disposizioni impugnate, avrebbe escluso la collocazione del fondo pluriennale vincolato tra le poste di entrata e di spesa valevoli ai fini del rispetto dell'equilibrio di bilancio; le stesse province adducevano analoghe considerazioni anche con riferimento all'avanzo di amministrazione.

La lesione sarebbe stata causata dal mancato utilizzo, a partire dal 2017, del fondo pluriennale vincolato, se non fosse intervenuta la legge n. 232/2016, la quale con l'art. 1, comma 466, ne avrebbe esteso l'impiego anche ai futuri esercizi finanziari (2017, 2018, 2019). Tale intervento ha parzialmente soddisfatto le esigenze manifestate dalle ricorrenti, poiché esse richiedono un'estensione dell'impiego del predetto fondo negli esercizi finanziari successivi, fino alla fine del triennio 2016-2018. Questa normativa era stata già sottoposta all'interpretazione adeguatrice della Corte, con le precedenti sentenze nn. 247 e 252/2017. Invece non è in discussione in questa sede la reintroduzione della regola contestata a decorrere dall'esercizio 2020 per effetto del medesimo art. 1, comma 466, della l. 232/2016. Questa reintroduzione risulta oggetto di autonoma impugnazione tramite successivi ricorsi.

L'art. 1, comma 730, della legge n. 208/2015 detta prescrizioni procedurali che si inseriscono nell'ambito del patto di solidarietà fra enti territoriali, disciplinato dall'art. 1, commi 728-732, della medesima legge, che consente agli enti locali di ricorrere all'indebitamento per finanziare spese di investimento, nel rispetto della regola prevista dal comma 728, ma pretende tuttavia il rispetto dell'obiettivo finanziario a livello regionale, tramite un miglioramento contestuale compensativo, di pari importo, del saldo dei restanti enti locali della Regione e delle Province ricorrenti.

La Corte rinviene un'identità sostanziale tra il combinato delle disposizioni impugnate e le norme introdotte dalla l. n. 164/2016 in materia di utilizzazione dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato, già oggetto di scrutinio da parte del giudice costituzionale. Nello specifico, nell'ambito di tale giudizio, la Corte aveva adottato un'interpretazione adeguatrice con riferimento a norme che secondo le ricorrenti avrebbero precluso l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato alle loro naturali scadenze.

Quanto all'avanzo di amministrazione, è stato affermato che le intese, con specifico riferimento alla volontaria messa a disposizione da parte degli enti territoriali del proprio avanzo di amministrazione, rappresentano lo strumento idoneo a garantire un equilibrio di bilancio non limitato al singolo ente, ma riferito all'intero comparto regionale; se è vero che nella previsione è presente un obbligo procedimentale, che condiziona l'utilizzabilità immediata degli avanzi di amministrazione, la concreta realizzazione del risultato finanziario resta affidata al dialogo tra enti interessati che l'avvio dell'intesa dovrebbe comportare. Alla luce di tali considerazioni la Corte non ha ritenuto presente un'espropriazione dei residui di amministrazione.

Parimenti infondato è l'ulteriore rilievo della Regione, secondo cui la norma violerebbe l'autonomia finanziaria, in quanto introdurrebbe un vincolo di utilizzo dei risultati di amministrazione limitato ai soli investimenti. Il vincolo deve essere rispettato nei limiti connessi al positivo espletamento dell'intesa, mentre gli enti territoriali in avanzo di amministrazione hanno la facoltà, non l'obbligo, di mettere a disposizione delle politiche regionali di investimento una parte o l'intero avanzo. L'ente titolare dell'avanzo può partecipare o meno alle intese in ambito regionale e

solo in questo caso può destinare l'avanzo all'incremento degli spazi finanziari regionali (sent. n. 247/2017).

Quanto al fondo pluriennale vincolato, nella medesima pronuncia la Corte ha ribadito che l'iscrizione nei titoli di entrata e di spesa va intesa in senso tecnico-contabile, ma non incide né quantitativamente né temporalmente su risorse accantonate per la copertura di programmi, impegni e obbligazioni passive concordate negli esercizi anteriori alle scadenze del fondo pluriennale vincolato. La qualificazione normativa del fondo rappresenta una definizione identitaria univoca dell'istituto, la cui disciplina è assolutamente orientata alla finalità di conservare la copertura delle spese pluriennali. Pertanto nessuna disposizione può legittimamente comportare quella che la Corte definisce "*un'eterogenesi semantica o funzionale*", pena la violazione dell'art. 81 della Costituzione (sent. n. 247/2017).

La disciplina in esame, come quella introdotta dalla l. n. 164/2016, non comporta un'ablazione né dell'avanzo di amministrazione, né del fondo pluriennale vincolato.

Confermando tale orientamento, la Corte dichiara infondate le questioni sollevate.

Allo stesso modo la Corte giudica infondate anche le questioni promosse dalle Province e riferite all'art. 1, comma 723, lettera a), terzo periodo, della l. n. 208/2015, che dispone che, in caso di mancato conseguimento del saldo di cui al comma 710, nell'anno successivo a quello dell'inadempimento, gli enti locali delle Regioni Friuli Venezia Giulia, Valle D'Aosta e delle province autonome di Trento e Bolzano siano assoggettati ad una riduzione dei trasferimenti correnti erogati dalle stesse regioni o province autonome, in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato.

Secondo la Corte tale disposizione non risulta lesiva delle prerogative delle ricorrenti; essa è stata infatti vigente fino al 31 dicembre 2016, mentre la norma subentrata, l'art. 1, comma 463, della l. n. 232/2016, ha tenuto fermi, con riferimento al 2017, gli adempimenti degli enti territoriali relativi al monitoraggio e alla certificazione del saldo di cui all'art. 1, comma 710, della l. 208/2015, nonché all'applicazione delle sanzioni in caso di mancato conseguimento del saldo 2016 di cui al medesimo comma 710. Inoltre l'art. 1, comma 734, della l. 208/2015, stabiliva che per gli anni 2016 e 2017 le disposizioni del comma 723 non dovessero trovare applicazione per le autonomie speciali, ferma restando la precedente disciplina recata dal patto di stabilità.

Per quanto attiene alle sanzioni applicabili agli enti locali che non rispettino il saldo di bilancio, la materia è stata disciplinata dall'art. 1, comma 1, lettera e) della l. n. 164/2016, la quale ha sostituito il testo dell'art. 9, comma 4, della l. n. 243/2012, introducendo un meccanismo di premi e sanzioni e demandandone l'attuazione ad una legge statale, nello specifico alla l. 232/2016. Essa ha introdotto un articolato sistema di monitoraggio, sanzionatorio e premiale che è stato parzialmente impugnato.

La rapida modifica della normativa in seguito intervenuta non impedisce un'interpretazione costituzionalmente orientata della stessa, poiché la tutela degli equilibri della finanza pubblica allargata si estende anche Regioni e Province ad autonomia differenziata (sentt. nn. 425/2004 e 267/2006).

Il carattere generale e indefettibile dei vincoli di finanza pubblica impone che, indipendentemente dallo speciale regime di cui godono gli enti territoriali provinciali nel perseguimento degli obiettivi macroeconomici assegnati alla finanza provinciale, gli scostamenti registrati delle singole gestioni di bilancio devono trovare riscontro in un omogeneo sistema sanzionatorio, proporzionato all'entità delle infrazioni commesse dagli enti locali.

Pertanto, a prescindere dalla complessa e costante successione delle diverse formulazioni normative che lo hanno espresso nel tempo, il principio di indefettibilità delle sanzioni per gli enti territoriali, qualora essi si discostino colpevolmente dagli obiettivi di finanza pubblica, non risulta in contrasto con i parametri statutari.