

N. 64 RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE 17 ottobre 2016

Ricorso per questione di legittimita' costituzionale depositato in cancelleria il 17 ottobre 2016 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

- Bilancio e contabilita' pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Disposizioni correlate all'ordinamento finanziario del Trentino-Alto Adige - Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2016-2018 - Previsioni relative alla considerazione dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato di entrata e spesa ai fini dell'equilibrio dei bilanci degli enti territoriali compresi nel sistema territoriale provinciale integrato.
- Legge della Provincia autonoma di Trento 5 agosto 2016, n. 14 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2016-2018), art. 7.

(GU n.47 del 23-11-2016)

Ricorso ex art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici e' domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12;

Contro la Provincia autonoma di Trento, in persona del presidente della provincia pro tempore per la declaratoria di illegittimita' costituzionale dell'art. 7 della legge provinciale 5 agosto 2016, n. 14, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 4 ottobre 2014.

Sul supplemento n. 6 B.U.R. Trentino-Alto Adige n. 32/I - II del 9 agosto 2016, e' stata pubblicata la legge provinciale 5 agosto 2016, n. 14 recante «Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2016-2018».

L'art. 7 della legge reca «Disposizioni correlate all'ordinamento finanziario del Trentino-Alto Adige».

Il Presidente del Consiglio ritiene che tale disposizione sia illegittima per contrasto con gli articoli 81, 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost. ed ecceda le competenze statutarie di cui all'art. 79 dello Statuto decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670; pertanto propone questione di legittimita' costituzionale ai sensi dell'art. 127, primo comma Cost. per i seguenti

Motivi

Il citato art. 7 della legge provinciale n. 14/2016 cosi' dispone: «In conformita' all'accordo sottoscritto il 15 ottobre 2014 tra il Governo, la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e Bolzano, recepito dall'art. 1, commi da 406 a 413, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e, in particolare, in coerenza con la disciplina concernente l'eshaustivita' dei concorsi agli obiettivi di finanza pubblica, sia in termini di indebitamento netto che di saldo netto da finanziare, posti a carico del sistema territoriale provinciale integrato di cui all'art. 79, comma 4, dello Statuto, gli enti territoriali compresi nel predetto sistema considerano, ai fini dell'equilibrio dei bilanci, l'avanzo di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa.

La legge provinciale prevede dunque che tutti gli enti locali

situati nel territorio della Provincia autonoma di Trento al fine del raggiungimento dell'equilibrio dei bilanci, considerino anche «l'avanzo di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrate e di spese».

Com'è noto le regole del pareggio di bilancio sono contenute nell'art. 9 della legge n. 243/2012, emanata ai sensi dell'art. 81, quarto comma, Cost.

Il comma 1 di tale disposizione (nel testo anteriore alle modifiche introdotte con la legge n. 164/2016) prevede che:

1. I bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano:

a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali;

b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.

La citata disposizione è richiamata dall'art. 1 comma 709 della legge n. 208/2015 - recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016) - i cui commi da 707 a 734 regolano la finanza pubblica per l'anno 2016.

Nel presente giudizio rilevano i commi da 709 a 711 che così dispongono:

«709. 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 articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione.

710. Affini 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 le entrate finali e le spese finali, come eventualmente modificato ai sensi dei commi 728, 730, 731 e 732.

710-bis. A decorrere dall'anno 2017, alle regioni che rispettano il vincolo sul pareggio di bilancio di cui al comma 710 e che conseguono un saldo finale di cassa non negativo fra le entrate finali e le spese finali, sono assegnate con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 30 luglio di ciascun anno le eventuali risorse incassate dal bilancio dello Stato alla data del 30 giugno ai sensi della lettera b), comma 723, del presente articolo. Nell'esercizio 2016, alle regioni che nel 2015 hanno rispettato i vincoli sul pareggio di bilancio di cui al comma 463 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, sono assegnate le risorse incassate ai sensi della lettera a) del comma 474 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190. L'ammontare delle risorse per ciascuna regione è determinato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Le regioni che conseguono il saldo finale di cassa non negativo, trasmettono al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, le informazioni concernenti il monitoraggio al 31 dicembre del saldo di cui al comma 710, e la certificazione dei relativi risultati, in termini di competenza e in termini di cassa, secondo, le modalità previste dal decreto di cui al comma 720. Ai fini del saldo di cassa rileva l'anticipazione erogata dalla tesoreria statale nel corso dell'esercizio per il finanziamento della sanità registrata nell'apposita voce delle partite di giro, al netto delle relative regolazioni contabili imputate contabilmente al medesimo esercizio (1) .

711. Ai fini dell'applicazione del comma 710, 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 filiali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio. Limitatamente all'anno 2016, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza e' considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento.

Sulla base di quanto previsto nelle citate disposizioni, non era possibile per la Provincia di Trento considerare ai fini del pareggio del bilancio, ne' l'avanzo di amministrazione, ne' il fondo pluriennale vincolato da debito.

Ed infatti:

comma 711 sopra riportato (entrato in vigore dal 1° gennaio 2016), prevede che:

«Ai fini dell'applicazione del comma 710, 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».

A sua volta l'allegato 9 al decreto legislativo n. 118/2011 (recante «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 contiene la seguente tabella:

Parte di provvedimento in formato grafico

Come si vede, sia «l'avanzo di Amministrazione» che «il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa» non sono ricompresi tra i titoli da 1 a 5 delle entrate finali (riportate nella tabella suddetta, e costituite dalle voci «entrate correnti di natura tributaria» (titolo 1), «trasferimenti correnti» (titolo 2), «entrate extratributarie» (titolo 3) «entrate in conto capitale» (titolo 4) e «entrate da attivita' finanziarie» (titolo 5).

Ed infatti, sia l'avanzo di Amministrazione che il fondo sono riportati prima e al di fuori dei titoli suddetti, all'inizio della stessa tabella:

Parte di provvedimento in formato grafico

Ne consegue la illegittimita' della disposizione per contrasto con il citato art. 1 comma 711, nonche' con gli articoli 81, 117; terzo comma, e 119, secondo comma, Cost. nonche' con l'art. 79 dello Statuto.

Non appare pertanto corretto neppure il richiamo, contenuto nel medesimo art. 7, all'accordo 15 ottobre 2014 «tra il Governo, la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e Bolzano, recepito dall'art. 1, commi da 406 a 413, della legge 23 dicembre 2014, n. 190», nonche' il riferimento alla «coerenza con la disciplina concernente l'eshaustivita' dei concorsi agli obiettivi di finanza pubblica, sia in termini di indebitamento netto che di saldo netto da finanziare».

Ed infatti nel citato accordo 15 ottobre 2014 si era stabilito che (al punto 10):

10. A decorrere dall'anno 2016 la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano si impegnano a garantire il pareggio del bilancio come definito dall'art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243. Per gli anni 2016 e 2017 la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano annualmente accantonano in termini di cassa e in termini di

competenza un importo tale da garantire la neutralita' per i saldi di finanza pubblica, definito d'intesa. A decorrere dall'anno 2018 ai predetti Enti ad autonomia differenziata non si applica il saldo programmatico di cui al comma 455 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 e le disposizioni in materia di patto di stabilita' interno in contrasto con il presente punto.

Ad ulteriore conferma della illegittimita' della norma impugnata, vi e' la previsione contenuta nella seconda parte del citato art. 1, comma 711 della legge n. 208/2015, dove si precisa che:

Limitatamente all'anno 2016, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza e' considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento.

Come si vede, il legislatore nazionale aveva introdotto una deroga alla possibilita' di computare i fondi pluriennali ma limitatamente all'anno 2016 (la disposizione impugnata e' invece a regime), mentre nessuna deroga era prevista per il computo dell'avanzo di amministrazione.

Non e' superfluo ricordare l'importanza che viene ad assumere la disciplina del pareggio di bilancio di tutti i soggetti pubblici al fine del rispetto degli impegni assunti dall'Italia nell'ambito dell'Unione europea (che si fondano sugli articoli 11 e 117, primo comma, Cost.).

Nella recente sentenza n. 88/2014 la Corte ha avuto modo di precisare (proprio nell'ambito di ricorsi proposti anche dalla Regione Trentino-Alto Adige) quanto segue:

Viene in rilievo, al riguardo, l'art. 5, comma 2, lettera b), della legge costituzionale n. 1 del 2012, secondo cui la legge rinforzata disciplina «la facolta' dei comuni, delle province, delle citta' metropolitane, delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'art. 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'art. 4 della presente legge costituzionale». La disposizione, dunque, prevede l'adozione di una disciplina statale attuativa che non appare in alcun modo limitata ai principi generali e che deve avere un contenuto eguale per tutte le autonomie. Pertanto, la circostanza che la normativa censurata abbia un contenuto dettagliato e il fatto che sia piu' rigorosa di quella contenuta negli statuti delle ricorrenti non comportano violazione del parametro costituzionale.

La garanzia dell'omogeneita' della disciplina e' connaturata alla logica della riforma, poiche', oggi ancor piu' che in passato, non si puo' «ammettere che ogni ente, e cosi' ogni regione, faccia in proprio le scelte di concretizzazione» (sentenza n. 425 del 2004) dei vincoli posti in materia di indebitamento. Si tratta infatti di vincoli generali che devono valere «in modo uniforme per tutti gli enti, [e pertanto] solo lo Stato puo' legittimamente provvedere a tali scelte» (sentenza n. 425, citata).

7.2. - Questa esigenza di uniformita', del resto, e' il riflesso della natura ancillare della disciplina dell'indebitamento rispetto ai principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilita' del debito pubblico: essa, al pari di questi ultimi, deve intendersi riferita al «complesso delle pubbliche amministrazioni» (cosi' gli attuali artt. 81, sesto comma, e 97 Cost., e, con forme ancora piu' esplicite, il nuovo art. 119 Cost., nonche' art. 5, comma 2, lettera c), della legge cost. n. 1 del 2012). I vincoli imposti alla finanza pubblica, infatti, se hanno come primo destinatario lo Stato, non possono non coinvolgere tutti i soggetti istituzionali che concorrono alla formazione di quel «bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni» (sentenza n. 40 del 2014; si vedano anche le sentenze n. 39 del 2014, n. 138 del 2013, n. 425 e n. 36 del 2004), in relazione al quale va verificato il rispetto degli impegni assunti in sede europea e sovranazionale.

(1) Il comma 10-bis e' stato inserito dall'art. 10, comma 2, decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160

P.Q.M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo e conseguentemente annullare l'art. 7 della legge provinciale 5 agosto 2016, n. 14 nelle parti e per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 4 ottobre 2016;
2. accordo sottoscritto il 15 ottobre 2014.
Roma, 10 ottobre 2016

Avvocato dello Stato: De Bellis