



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

SEZIONE DI CONTROLLO PER IL TRENTINO - ALTO ADIGE/SÜDTIROL

SEDE di TRENTO

composta dai Magistrati:

Anna Maria Rita LENTINI	Presidente
Tullio FERRARI	Consigliere (relatore)
Massimo AGLIOCCHI	Primo Referendario (relatore)
Alessia DI GREGORIO	Primo Referendario

Nelle camere di consiglio del 26-27 settembre 2019 e 11 ottobre 2019

VISTI gli artt. 97, 100 e 125 della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTO il d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 recante l'approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol;

VISTO l'art. 6, comma 3-ter, del D.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 e successive modificazioni ed integrazioni, concernente norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTI gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004 come modificati ed integrati dalla deliberazione della medesima Sezione n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e dalla

deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/2010 del 17 novembre 2010;

VISTA la nota inviata dal Presidente della Provincia autonoma di Trento d.d. 10 settembre 2019 (prot. PAT/D317/2019-555332/29-2019-20), acquisita al protocollo di questa Sezione n. 2007 del 11 settembre 2019;

VISTE le ordinanze n. 9/2019 e 10/2019 del 23 e 26 settembre 2019, nonché l'ordinanza n. 11/2019 del 8 ottobre 2019 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il Collegio per l'odierna camera di consiglio;

UDITI i Magistrati relatori Cons. Tullio Ferrari e Primo Referendario Massimo Agliocchi;

FATTO

Il Presidente della Provincia autonoma di Trento, con la nota in epigrafe indicata, ha trasmesso una richiesta di parere ai sensi dell'art. 6, c. 3-ter, del d.p.r. 15 luglio 1988, n. 305.

Con il quesito sottoposto all'esame della Sezione la Provincia ha rappresentato che, ai sensi dell'art. 13 del d.p.r. n. 670/1972 e s.m. (Statuto di autonomia del Trentino Alto Adige/Südtirol), alla scadenza delle concessioni in essere per le grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, in qualità di concedente la stessa subentra senza compenso nella titolarità delle opere di raccolta, di adduzione, di regolazione, delle condotte forzate e dei canali di scarico, mentre per i c.d. "beni asciutti" (edifici, macchinari, opere varie diverse dalle precedenti), può esercitare la facoltà di acquisizione, corrispondendo agli aventi diritto un prezzo commisurato al valore di stima, calcolato al momento dell'immissione in possesso, astraendo da qualsiasi valutazione del reddito da esso ricavabile (lo Statuto rinvia al riguardo alla disciplina dettata dall'art. 25, secondo comma e seguenti del r.d. n. 1775/1933). A detta della Provincia richiedente, l'esercizio di tale opzione potrebbe determinare forti criticità nel reperimento delle risorse necessarie sul bilancio dell'Ente, per cui potrebbe essere valutata l'ipotesi di ricorrere ad una operazione di indebitamento, le cui rate di ammortamento troverebbero completa copertura dai canoni derivanti dall'assegnazione delle concessioni idroelettriche, tenuto conto dell'elevato livello di redditività tipico della produzione di energia idroelettrica.

Premesso quanto sopra, l'Ente chiede alla Sezione se in virtù del comma 821, dell'art. 1, della legge di bilancio dello Stato per l'anno 2019 (legge n. 145/2018), per il quale "*Gli enti di cui al comma 819 (enti territoriali) si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo. L'informazione di cui al periodo precedente è desunta, in ciascun anno, dal prospetto di verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 del*

decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118”, si possano ritenere rimossi i limiti previsti dalla legge n. 243/2012 e s.m., non solo con riferimento all’utilizzo dell’avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato ai fini dell’equilibrio di bilancio ex art. 9, ma anche con riguardo alle operazioni di indebitamento ex art. 10 e, pertanto, se l’acquisizione dei c.d. “beni asciutti” afferenti le concessioni idroelettriche con ricorso ad una operazione di prestito sia soggetta unicamente ai limiti di cui ai commi 819 e seguenti della recente legge n. 145/2018.

DIRITTO

1. In via preliminare, come di consueto, ogni richiesta di parere sottoposta all’esame della Corte dei conti deve essere previamente verificata sotto il profilo dell’ammissibilità soggettiva ed oggettiva.

Per quanto attiene alla legittimazione attiva, questa Sezione di controllo si è già pronunciata analizzando ed evidenziando le peculiarità che caratterizzano la speciale disciplina autonomistica vigente nel territorio della regione Trentino-Alto Adige/Südtirol (deliberazioni di questa Sezione n. 9/2015/PAR del 26 marzo 2015 e n. 10/2015/PAR del 20 maggio 2015).

Sono state, infatti, esaminate le diverse fonti normative – nazionale (art. 7, comma 8, della Legge 6 giugno 2003, n. 131) e locale (art. 6, comma 3-ter, del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305) – evidenziando alcuni aspetti che connotano l’attività consultiva della Sezione di controllo di Trento rispetto alle altre Sezioni regionali di controllo di questa Corte, con particolare riferimento ai soggetti autorizzati a stimolarne una pronuncia ed al procedimento di richiesta dei pareri.

In particolare, è stato rilevato che se a livello nazionale la facoltà di richiedere pareri è limitata ai soli Enti tassativamente indicati dalla citata legge n. 131/2003 (Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane, di norma “per il tramite” del Consiglio delle Autonomie locali, ove istituito) nell’ordinamento locale lo speciale Statuto di autonomia dispone che l’attività consultiva possa essere stimolata esclusivamente dalla Regione autonoma Trentino Alto Adige/Südtirol e dalla Provincia autonoma di Trento (e di Bolzano), anche per conto degli Enti locali, singoli o associati, e degli altri Enti e organismi individuati dall’articolo 79, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670.

Nelle menzionate precedenti pronunce di questa Sezione di controllo è stato altresì evidenziato – precisandone le ragioni – che la legittimazione alla richiesta di pareri spetta unicamente agli organi rappresentativi degli Enti richiedenti, come chiaramente indicato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione del 27 aprile 2004.

2. Per quanto riguarda l'ammissibilità oggettiva la Sezione ha già avuto modo di rilevare, da questo punto di vista, la perfetta simmetria tra la disciplina normativa nazionale e quella locale (deliberazioni di questa Sezione n. 9/2015/PAR d.d. 26 marzo 2015 e n. 10/2015/PAR del 20 maggio 2015).

Pertanto, va segnalato nuovamente che il limite della funzione consultiva della Corte dei conti consiste principalmente nella materia della "contabilità pubblica", come declinata in varie occasioni dalla giurisprudenza contabile (Sezione delle Autonomie deliberazione del 27 aprile 2004 e deliberazione n. 5/AUT/2006; Sezioni Riunite, deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010), oltreché nell'impossibilità per il giudice contabile di esprimersi qualora le istanze consultive non abbiano carattere generale ed astratto o interferiscano con altre funzioni, anche di controllo, della Corte dei conti o di altre giurisdizioni.

3. Ciò premesso in linea generale sul profilo dell'ammissibilità, il Collegio rileva che la richiesta di parere trasmessa dal Presidente della Provincia autonoma di Trento è ammissibile dal punto di vista soggettivo, provenendo dall'organo di vertice rappresentativo dell'Ente istante. Dal punto di vista oggettivo, pur rappresentando la fattispecie aspetti collegati a scelte gestionali di esclusiva spettanza dell'Ente, il quesito presuppone indubbiamente l'interpretazione di norme rilevanti sotto il profilo della contabilità pubblica (artt. 9 e 10 della legge n. 243/2012 e art. 1, c. 821, della legge n. 145/2018).

La decisione sul concreto atto di gestione prospettato rimane comunque di competenza dell'organo di amministrazione attiva, mentre la Sezione si occuperà esclusivamente dell'interpretazione delle disposizioni di finanza pubblica evocate dall'istante.

4. Nel merito, la Provincia autonoma di Trento chiede se possa ritenersi che il comma 821 della legge di bilancio dello Stato per il 2019 (legge n. 145/2018) abbia rimosso i limiti imposti dagli articoli 9 e 10 della legge n. 243/2012, sia con riferimento all'equilibrio di bilancio, sia in ordine alle operazioni di indebitamento.

5. Per affrontare la questione sottoposta, va preliminarmente esaminato il complessivo quadro normativo oggetto della richiesta di parere. Innanzitutto, il ridetto comma 821 della l. n. 145/2018 dispone quanto segue:

"Gli enti di cui al comma 819 si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo. L'informazione di cui al periodo precedente è desunta, in ciascun anno, dal

prospetto di verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118".

L'applicazione di tale norma (*rectius*, delle disposizioni contenute nei commi da 819 a 823) è stata differita all'anno 2021 per le Regioni a Statuto ordinario (nonché subordinata nell'efficacia al raggiungimento di un'intesa in sede di Conferenza permanente), mentre trova applicazione immediata, già nell'esercizio in corso (2019), per le Regioni a Statuto speciale, per le Province autonome di Trento e Bolzano, le Città metropolitane, le Province e i Comuni (v. commi 820 e 824).

Oltre al comma 821 sopra riportato va rimarcato che il comma 820, in attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 247/2017 e n. 101/2018, ha consentito agli enti territoriali l'utilizzo del risultato di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa nel rispetto delle disposizioni previste dal d.lgs. n. 118/2011.

Al riguardo, la Ragioneria generale dello Stato (circolare n. 3/2019), nell'evidenziare le novità normative appena descritte, ha ritenuto superata la disciplina del Dpcm 21 febbraio 2017, n. 21, attuativa dell'art. 10 della legge n. 243/2012, precisando, tuttavia, quanto segue:

"Resta fermo che qualora risultino, nel corso di ciascun anno, andamenti di spesa di detti enti non coerenti con gli impegni finanziari assunti con l'Unione europea, si applica il comma 13 dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, che prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione".

Inoltre, la Sezione delle Autonomie, nella deliberazione n. 19/2019, punto 2.1 delle linee guida, ha osservato quanto segue:

"Nello specifico è stato sancito il superamento delle norme in materia di rispetto del principio di pareggio di bilancio basate sull'articolo 9 della legge n. 243/2012, a favore di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo desumibile dal prospetto della verifica degli equilibri allegato al rendiconto di gestione".

"Trattasi di una semplificazione di rilievo che, comportando il superamento del "doppio binario" pareggio-equilibri, consente di leggere in maniera piana i principali effetti del ciclo di bilancio scandito, in termini di estrema sintesi, dall'acquisizione delle risorse e dal loro utilizzo nell'esercizio di competenza e nella corretta programmazione delle annualità successive".

"Si evidenzia, a tal proposito, che qualora risultino andamenti di spesa degli Enti non coerenti con gli impegni finanziari assunti con l'Unione europea, la novella legislativa opera un esplicito richiamo alla

“clausola di salvaguardia” che demanda al ministro dell’economia e finanze la proposizione di adeguate misure di contenimento della predetta spesa. (art. 1, co. 822, legge di bilancio 2018)”.

6. Ciò posto, l’art. 9, c. 1 e c. 1-bis, nella versione attualmente vigente, della legge n. 243/2012, come modificata dalla legge n. 164/2016, prescrive quanto segue:

“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, conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, come eventualmente modificato ai sensi dell'articolo 10.

1-bis. Ai fini dell'applicazione del comma 1, 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. Per gli anni 2017-2019, con la legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale, è prevista l'introduzione del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa. A decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali”.

L’art. 10, c. 3, della medesima legge, con specifico riferimento alle operazioni di indebitamento, dispone quanto segue:

“3. Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione”.

Come noto, la legge n. 243/2012 reca attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’art. 81, c. 6, della Costituzione in adempimento a specifici accordi comunitari sulla stabilità economica e l’indebitamento pubblico (v. fiscal compact, six pack). Altrettanto noto è che il pareggio di bilancio ha sostituito la pregressa disciplina del patto di stabilità e crescita.

7. Il legislatore nazionale è ulteriormente intervenuto in questa materia (saldo di finanza pubblica) con la legge n. 232/2016 (legge di bilancio per l’anno 2017) prevedendo all’art. 1, c. 466 quanto segue:

“466. A decorrere dall'anno 2017 gli enti di cui al comma 465 del presente articolo devono conseguire il saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, ai sensi

dell'articolo 9, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243. Ai sensi del comma 1-bis del medesimo articolo 9, 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. Per gli anni 2017-2019, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza è considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento. A decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali. Non rileva la quota del fondo pluriennale vincolato di entrata che finanzia gli impegni cancellati definitivamente dopo l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente”.

8. Appare utile richiamare altresì la disciplina dell'indebitamento delle Regioni recata dal d.lgs. n. 118/2011. In particolare, l'art. 62, comma 1, dispone quanto segue:

“Il ricorso al debito da parte delle regioni, fatto salvo quanto previsto dall'art. 40, comma 2, è ammesso esclusivamente nel rispetto di quanto previsto dalle leggi vigenti in materia, con particolare riferimento agli articoli 81 e 119 della Costituzione, all'art. 3, comma 16, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e, a decorrere dal 1° gennaio 2016, dagli articoli 9 e 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243”.

Anche lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige di cui al d.p.r. n. 670/1972, all'art. 79, stabilisce che gli enti del sistema territoriale regionale integrato perseguono l'equilibrio dei relativi bilanci ai sensi della legge rinforzata (l. 243/2012):

“Il sistema territoriale regionale integrato, costituito dalla regione, dalle province e dagli enti di cui al comma 3, concorre, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci ai sensi della legge 24 dicembre 2012, n. 243, al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e dei doveri dagli stessi derivanti, nonché all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea...”.

Infine, va altresì citato l'art. 119, 6° comma, della Costituzione, il quale prescrive, direttamente nel testo costituzionale (come riformato dalla legge cost. n. 1/2012), le condizioni e le finalità delle risorse acquisite dal mercato mediante operazioni di indebitamento:

“I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti”.

9. Su tale tessuto normativo sono intervenute alcune importanti sentenze della Corte costituzionale, occasionate da ricorsi presentati da varie Regioni ordinarie e speciali, nonché dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

10. In primis va richiamata la sentenza n. 247/2017 emessa proprio su ricorso, tra le altre, della Provincia autonoma di Trento. Le censure promosse dalla Provincia si sono concentrate sull'art. 1, c. 1, lett. b), della legge n. 164/2016 (modificativa della legge n. 243/2012) che, riformulando il comma 1 ed inserendo il comma 1-bis nell'art. 9 della legge n. 243/2012, ha sostituito i vecchi "quattro saldi di bilancio" (saldo non negativo tra entrate e spese finali di competenza e di cassa e saldo non negativo tra entrate e spese correnti di competenza e di cassa) con il saldo non negativo tra entrate finali e spese finali di competenza, individuando precisamente le entrate finali (titoli 1-2-3-4-5 degli schemi di bilancio di cui al d.lgs. n. 118/2011) e le spese finali (titoli 1-2-3). Inoltre, il medesimo c. 1-bis ha disposto che la legge di bilancio dello Stato possa prevedere, per gli esercizi 2017/2019 compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica su base triennale, l'introduzione del Fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, mentre dal 2020 si dispone che tra le entrate e le spese finali sia incluso il Fondo pluriennale vincolato finanziato esclusivamente da entrate finali.

Le doglianze lamentate dagli enti territoriali ricorrenti si sono incentrate principalmente sull'impossibilità di considerare tra le entrate finali l'avanzo di amministrazione (che entrata finale non è) e, di conseguenza, la quota del Fondo pluriennale vincolato finanziata dall'avanzo di amministrazione.

Il Giudice delle leggi, nella richiamata sentenza, ha respinto i ricorsi, adottando tuttavia un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 9 della legge n. 243/2012 statuendo, in sostanza, che l'avanzo di amministrazione deve sempre essere considerato ai fini degli equilibri di bilancio, trattandosi di risorsa propria degli enti territoriali, maturata nel corso di varie gestioni, non "espropriabile" dallo Stato neppure per finalità di finanza pubblica allargata. Analogamente, il Fondo pluriennale vincolato, consistendo in risorse già impegnate e destinate a dare copertura a spese pluriennali a fronte di obbligazioni perfezionate, deve essere interamente calcolato negli equilibri di bilancio degli Enti e non limitatamente alla parte finanziata dalle sole entrate finali (resterebbe in tal modo escluso, un'altra volta, l'avanzo di amministrazione).

A breve distanza temporale, la Consulta si è ulteriormente pronunciata con la sentenza n. 252/2017. Il giudice delle leggi, rimarcando la cornice europea in cui si inseriscono la legge

costituzionale n. 1/2012 e la relativa legge attuativa rinforzata n. 243/2012 (v. punto 3 e ss. del considerato in diritto) ha dichiarato la legittimità costituzionale dell'art. 10, c. 3, della legge 243/2012 (come modificato dalla legge n. 164/2016) sul presupposto che le intese in esso previste costituiscono lo strumento per garantire un equilibrio di bilancio non limitato al singolo ente ma riferito all'intero comparto regionale, consentendo agli enti che hanno "riserve di amministrazione" di metterle a disposizione di altri che chiedono di utilizzarle per spese di investimento da coprire con il ricorso all'indebitamento; indebitamento che così si "neutralizza" nel bilancio complessivo degli enti in questione (v. punto 25 del considerato in diritto).

Di poco successiva è anche la sentenza n. 101/2018 nella quale la Consulta si è occupata, per quanto rileva in questa sede, dell'art. 1, c. 466, della legge n. 232/2016 (legge di bilancio per l'esercizio finanziario 2017).

In questa occasione la Corte costituzionale non ha adottato una pronuncia interpretativa di rigetto ma ha espressamente dichiarato incostituzionale la citata disposizione. In sostanza, sono state ripetute le argomentazioni già formulate nella precedente sentenza n. 247/2017 ribadendo la possibilità per gli Enti territoriali di includere nella determinazione dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 9 della legge n. 243/2012 anche l'avanzo di amministrazione ed il Fondo pluriennale vincolato finanziato dall'avanzo stesso.

Infine, nella recente sentenza n. 18/2019 la Corte costituzionale ha avuto modo di ribadire che se i precetti degli artt. 81 e 97, comma 1, Cost. hanno carattere di principio generale, gli stessi sono attuati da specifiche norme che disciplinano la gestione dei disavanzi degli enti territoriali, tra cui è espressamente richiamato l'art. 9, comma 2 della legge n. 243/2012, che obbliga all'adozione di misure di recupero entro il triennio nel caso in cui, in sede di rendiconto di gestione un ente registri un valore negativo del saldo, nonché l'art. 42 del d.lgs. n. 118/2011 e l'art. 188 del d.lgs. n. 267/2011 riguardanti le modalità di copertura dei disavanzi di gestione di regioni ed enti locali.

11. Ciò detto, la Provincia autonoma di Trento chiede, nel quesito sottoposto alla Sezione, se possa ritenersi che l'art. 9, c. 1 e c. 1-bis, della legge n. 243/2012 sia stato superato dall'art. 1, c. 821, della legge n. 145/2018 (legge di bilancio 2019) in base al quale, come sopra visto, gli Enti territoriali si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo desunto dal prospetto di verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione in base a quanto disposto dal d.lgs. n. 118/2011. A tale assunto conseguirebbe anche

che l'art. 10, c. 3, della medesima legge 243/2012, nell'imporre l'equilibrio dell'intero sistema territoriale quale condizione per contrarre debito si riferisca al "nuovo" concetto di saldo di cui alla legge n. 145/2018 e non al dato testuale tuttora recato dall'art. 9 della legge n. 243/2012.

12. La tesi interpretativa dell'Ente istante non affronta, a giudizio di questo Collegio, alcune problematiche che potrebbero portare ad un'esegesi difforme dei referenti normativi e giurisprudenziali sopra evidenziati.

13. Innanzitutto, da un punto di vista prettamente formale, va rilevato che gli articoli 9 e 10 della legge n. 243/2012, come modificati dalla legge n. 164/2016, sono tuttora vigenti, non essendo stati oggetto di abrogazioni esplicite, né di caducazioni ad opera del Giudice delle leggi.

Anzi, le sentenze della Corte costituzionale, in particolare la n. 247/2017 (sull'art. 9 della legge n. 243/2012) e la n. 252/2017 (sull'art. 10 della medesima legge), hanno confermato la legittimità costituzionale delle disposizioni della legge rinforzata oggetto dell'odierna richiesta di parere. Gli articoli 9, c. 1 e c. 1-bis, nonché l'art. 10, c. 3, della legge n. 243/2012 sono pertanto attualmente in vigore.

Inoltre, non può neppure sostenersi che la legge n. 145/2018, all'art. 1, c. 821, abbia implicitamente abrogato l'art. 9, c. 1 e c. 1-bis, della legge n. 243/2012 in virtù della particolare resistenza passiva di cui è dotata tale legge. È infatti noto che la legge appena citata è stata approvata in attuazione dell'art. 81, c. 6, della Costituzione, come riscritto dalla legge costituzionale n. 1/2012 (rubricata "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale"), che impone un procedimento aggravato basato sul raggiungimento di una maggioranza assoluta dei consensi in ciascun ramo del Parlamento. Chiarissimo, al riguardo, è l'art. 1, c. 2, della legge n. 243/2012, in base al quale:

"2. La presente legge può essere abrogata, modificata o derogata solo in modo espresso da una legge successiva approvata ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione".

Pertanto, in base al principio della riserva di competenza demandata alla legge rinforzata, non può sostenersi che la legge n. 145/2018 (art. 1, c. 821), legge ordinaria, abbia implicitamente abrogato, o "superato", "riscritto", "riletto", l'art. 9, c. 1 e c. 1-bis, della legge n. 243/2012, legge rinforzata.

In tal senso è consolidato anche l'orientamento della Corte costituzionale (sentenza n. 235/2017, intervenuta sull'art. 11 della legge n. 243/2012, come modificato dalla legge n.

164/2016 e sentenza n. 88/2014 avente ad oggetto varie disposizioni della medesima legge) che ha sottolineato come tutte le norme attuative dell'art. 81, c. 6, della Costituzione devono essere approvate con legge rinforzata, con l'unica eccezione degli aspetti strettamente tecnici, per loro stessa natura non adatti a trovare regolazione in un atto legislativo per definizione astratto e generale.

Inoltre, può aggiungersi che il ridetto art. 1, c. 821, della legge n. 145/2018 nulla aggiunge all'ordinamento giuridico contabile rispetto a quanto già disposto nel d.lgs. n. 118/2011 sugli equilibri di bilancio (art. 40 e art. 162 del Tuel). Non è quindi chiara l'utilità di tale norma, posto che il precetto in essa contenuto è già rinvenibile in altre analoghe disposizioni.

In definitiva, il concetto e la disciplina dell'equilibrio di bilancio sono racchiusi nelle citate disposizioni del d.lgs. n. 118/2011 e recepiti nel Tuel per quanto riguarda gli enti locali, mentre la definizione del "pareggio di bilancio" (o del "saldo di finanza pubblica") trova tuttora sostanza nell'art. 9 della legge n. 243/2012. Confondere ed assorbire i due distinti istituti contabili ("equilibri di bilancio" e "pareggio di bilancio") nell'equilibrio di bilancio di cui al d.lgs. n. 118/2011 non appare conforme alla vigente legislazione e giurisprudenza costituzionale, né adeguato all'attuale regolamentazione di matrice europea.

14. In secondo luogo, da un punto di vista puramente sostanziale, la Sezione evidenzia che considerare ai fini dell'equilibrio di bilancio unicamente il prospetto allegato 10 al rendiconto, che include tra i componenti positivi oltre all'avanzo di amministrazione utilizzato, il Fondo pluriennale vincolato comunque finanziato, ma anche le entrate del titolo 6 riguardanti le accensione di prestiti, porta al paradossale effetto di consentire alle entrate derivanti da indebitamento di migliorare e contribuire significativamente al raggiungimento degli equilibri di bilancio, laddove la disciplina nazionale del "pareggio di bilancio" è stata introdotta, da norme costituzionali, per addivenire ad un contenimento del debito pubblico eccessivo in applicazione di specifici trattati europei (v. art. 3, paragrafo 2, del Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'Unione economica e monetaria, firmato il 2 marzo 2012 e ratificato in Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 114, cosiddetto Fiscal Compact).

Un semplice esempio, limitato alle principali voci di bilancio di un Ente (escluse partite di giro/servizi conto terzi, di regola in equilibrio nella gestione di competenza), può rendere chiara la differente incidenza che l'accensione di un prestito può avere sugli equilibri e sul saldo ai sensi della legge rinforzata:

Descrizione	Allegato 10	Saldo art. 9 l. 243/2012
Entrate titoli I,II,III	58	58
Spese correnti	-56	-56
Rimborso prestiti (tit. 4)	-1	0
Risultato competenza corrente (A)	1	
Utilizzo risultato amm.ne	5	5
FPV Entrate c/capitale	1	1
Entrate c/capitale (tit. 4)	2	2
Entrate accensione prestiti (tit. 6)	5	0
Spese c/capitale (tit. 2)	-2	-2
FPV Spese c/capitale	-11	-11
Risultato competenza c/capitale (B)	0	
Risultato di competenza (A-B)	1	
Saldo entrate finali/spese finali + FPV e utilizzo avanzo amm.ne		-3

L'Ente che utilizza l'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente ed accende contemporaneamente un prestito di 5 risulterebbe ai sensi dell'allegato n. 10 in equilibrio, mentre applicando le regole dettate dall'art. 9 della legge n. 243/2012 chiuderebbe con un saldo finale negativo di 3, con obbligo per l'amministrazione di adottare le azioni di correzione per il recupero entro il triennio successivo (ex art. 9, c. 2, della l. n. 243/2012).

15. Peraltro, come si è già ricordato, la Corte costituzionale (sentenze n. 247/2017 e n. 101/2018) ha adottato un'interpretazione conformativa del pareggio di bilancio di cui all'art. 9 della legge n. 243/2012, ammettendo l'inclusione tra le entrate finali sia dell'avanzo di amministrazione, sia del Fondo pluriennale vincolato (ma non anche delle entrate del titolo 6!), in quanto posta di nuova creazione (introdotta dall'armonizzazione contabile) finalizzata a dare copertura a spese pluriennali in ossequio alle nuove regole della competenza finanziaria potenziata (fondata sull'esigibilità delle obbligazioni attive e passive).

Il presupposto e la ratio decidenti di tali importanti decisioni, come già visto, trova fondamento nell'esigenza, avvertita dal Giudice delle leggi, di evitare "l'espropriazione" da parte dello Stato di risorse accumulate nei bilanci degli enti territoriali durante l'evolversi delle varie gestioni. In sostanza, la Consulta ha ritenuto che l'avanzo di amministrazione, ed analogamente il Fondo pluriennale vincolato finanziato dall'avanzo di amministrazione, costituisca una risorsa propria dell'Ente territoriale e, come tale, possa essere considerata in aggiunta alle "entrate finali" ai fini del pareggio di bilancio. Ed invero, la Provincia autonoma

di Trento, nel ricorso che poi ha portato alla sentenza n. 101/2018, ha censurato la disposizione della legge di bilancio dello Stato per l'esercizio 2017 (art. 1, c. 466) con riferimento al quarto periodo, ossia quello che consentiva esclusivamente l'applicazione del Fondo pluriennale vincolato finanziato da entrate finali, con ciò privando la Provincia, ancora una volta, dell'avanzo di amministrazione di spettanza dell'Ente (secondo il testo della legge impugnata, non si sarebbe potuto considerare ai fini del pareggio il Fondo pluriennale vincolato finanziato proprio dall'avanzo in quanto non qualificabile come entrata finale).

Peraltro, l'interpretazione di tali sentenze va necessariamente contestualizzata al periodo temporale di prima applicazione della nuova regola del pareggio (e di abbandono del patto di stabilità). Invero, il Giudice delle leggi rimarca l'impossibilità per il legislatore statale di privare gli enti territoriali di risorse legittimamente già acquisite, negli anni pregressi, al patrimonio dell'ente. Nulla dice, invece, in ordine alle nuove entrate da indebitamento per le quali permangono i limiti di cui all'art. 10 della l. 243/2012 (v. Corte cost. n. 252/2017).

Se così non fosse sarebbe, inammissibilmente, svuotato di contenuto lo stesso art. 119, c. 6, della Costituzione nella parte in cui impone, quale *conditio sine qua non* per la contrazione di debito, che il complesso degli enti di ciascuna regione rispetti l'equilibrio di bilancio, posto che proprio l'assunzione di prestiti contribuisce, come sopra visto, al raggiungimento dell'equilibrio/pareggio di bilancio. In sostanza, se l'equilibrio di bilancio a cui si richiama l'art. 10, c. 3, della l. n. 243/2012, dovesse essere unicamente quello dell'art. 1, c. 821, della l. n. 145/2018, il rispetto delle condizioni imposte perentoriamente dall'art. 119, c. 6, della Costituzione sarebbe praticamente automatico e si risolverebbe in una mera tautologia.

16. In definitiva, per le ragioni sopra esposte, il Collegio ritiene che permanga l'obbligo, in capo agli enti territoriali, di rispettare il "pareggio di bilancio" sancito dall'art. 9, c. 1 e c. 1-bis, della legge n. 243/2012 (oltreché gli equilibri di bilancio di cui all'art. 40 del d.lgs. n. 118/2011 e all'art. 162 del Tuel), interpretato secondo le indicazioni fornite dalla Corte costituzionale, ossia aggiungendo alle entrate dei titoli 1-2-3-4-5 anche l'avanzo di amministrazione ed il Fondo pluriennale vincolato. In tal modo si conciliano le esigenze degli Enti territoriali a non vedersi "espropriati" di valide risorse finanziarie, e, al contempo, si realizza la necessità, più volte richiamata anche dal Giudice delle leggi, di dare attuazione ai trattati internazionali sulla stabilità economica dei Paesi facenti parte dell'Unione europea (tra i quali il già richiamato fiscal compact) che pongono tra gli obiettivi di medio termine la riduzione dell'indebitamento pubblico.

17. Tuttavia, considerata l'esigenza di un'interpretazione uniforme sul territorio nazionale delle disposizioni di legge esaminate, tenuto conto della necessità del coordinamento della finanza pubblica, si ritiene necessario sottoporre al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della Legge n. 213/2012, l'opportunità di rimettere alla Sezione delle Autonomie, ovvero alle Sezioni riunite ai sensi dell'art. 17, c. 31, della Legge n. 102/2009, le seguenti questioni di massima di particolare rilevanza:

“se il comma 821 della legge 145/2018 abbia abrogato il comma 1 dell'art. 9 della legge 243/2012 e se, oltre ad aver ridefinito il parametro dell'equilibrio di bilancio in senso difforme da quanto disposto dall'art. 9, c. 1 e c. 1-bis, della legge 243/2012, abbia prodotto effetti anche sulle condizioni per il ricorso all'indebitamento da parte di Regioni ed Enti locali disciplinate, in particolare, dall'art. 10, comma 3, della medesima legge 243/2012”

18. Infine, per completezza, va evidenziato che, al di là del dubbio interpretativo appena esposto, le restanti condizioni necessarie per la contrazione di debito devono ovviamente ritenersi applicabili anche alla Provincia autonoma di Trento (art. 119, c. 6, Costituzione; art. 3, c. 17 e c. 18 della l. n. 350/2003; art. 10, c. 1, c. 2 e c. 3, della legge n. 243/2012 e art. 62 del d.lgs. n. 118/2011, si veda anche Corte costituzionale n. 425/2004).

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione di controllo per il Trentino - Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, considerata l'esigenza di un'interpretazione uniforme sul territorio nazionale delle disposizioni di legge esaminate in delibera, tenuto conto della necessità del coordinamento della finanza pubblica, sottopone al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della Legge n. 213/2012, l'opportunità di rimettere alla Sezione delle Autonomie, ovvero alle Sezioni riunite ai sensi dell'art. 17, c. 31, della Legge n. 102/2009, le seguenti questioni di massima di particolare rilevanza:

“se il comma 821 della legge 145/2018 abbia abrogato il comma 1 dell'art. 9 della legge 243/2012 e se, oltre ad aver ridefinito il parametro dell'equilibrio di bilancio in senso difforme da quanto disposto dall'art. 9, c. 1 e c. 1-bis, della legge 243/2012, abbia prodotto effetti anche sulle condizioni per il ricorso all'indebitamento da parte di Regioni ed Enti locali disciplinate, in particolare, dall'art. 10, comma 3, della medesima legge 243/2012”

Dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura del servizio di supporto della Sezione, all'ufficio di Presidenza della Corte dei conti e al Presidente della Provincia autonoma di Trento.

Così deciso in Trento, nelle camere di consiglio dei giorni 26-27 settembre 2019 e 11 ottobre 2019.

I Magistrati relatori

Tullio FERRARI

Il Presidente

Anna Maria Rita LENTINI

Massimo AGLIOCCHI

Depositata in segreteria il

Il Dirigente

Anna Maria GUIDI