



La CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LIGURIA

composta dai seguenti magistrati:

Fabio VIOLA	Presidente
Alessandro BENIGNI	Consigliere
Francesco BELSANTI	Consigliere
Donato CENTRONE	Primo Referendario
Claudio GUERRINI	Primo Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 13 settembre 2018, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la lettera n. 1841/P/2018 del 10 luglio 2018 - trasmessa tramite nota del Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria n. 58 dell'11 luglio 2018, assunta al protocollo della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria il 12 luglio 2018 con il n. 0002614-12/07/2018-SC_LIG-T85-A - con la quale il Sindaco del Comune di Ranzo (IM) ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 35/2018 del 27 luglio 2018 che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Udito il magistrato relatore, dott. Claudio Guerrini;

PREMESSO IN FATTO:

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Ranzo ha rivolto a questa Sezione regionale di controllo una richiesta di parere avente ad oggetto la disciplina del pareggio di bilancio per gli enti locali. In particolare, la questione proposta attiene alla corretta applicazione dell'articolo 1, comma 466, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 il quale, in attuazione dell'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, ha sancito l'obbligo per gli enti territoriali, a decorrere dall'anno 2017, di conseguire il saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, così come rispettivamente individuate nella stessa disposizione con riferimento allo schema di bilancio previsto dal

decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e anche in relazione alla rilevanza del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa.

Dopo aver premesso che il Comune di Ranzo ha realizzato al termine dell'esercizio 2017 un risultato di amministrazione positivo, comprensivo di una quota di avanzo destinata agli investimenti e di una quota di avanzo liberamente disponibile, il Sindaco istante richiama la recente sentenza della Corte costituzionale n. 101/2018 del 17 maggio 2018 la quale, tra l'altro, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del menzionato art. 1, comma 466, l. n. 232 del 2016, *"nella parte in cui stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio di bilancio degli enti territoriali, le spese vincolate provenienti dai precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza e nella parte in cui non prevede che l'inserimento dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato nei bilanci dei medesimi enti territoriali abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio dell'esercizio di competenza"*.

Nello specifico, il chiarimento richiesto dall'Ente scrivente focalizza l'attenzione sul secondo profilo di incostituzionalità della norma enunciato nel dispositivo della sentenza, il quale, tenuto conto dell'osservazione espressa in motivazione secondo cui *"l'avanzo di amministrazione correttamente accertato determina la sussistenza di veri e propri cespiti impiegabili sia direttamente che per liberare spazi finanziari di altri enti"*, viene in particolare posto in relazione alla possibilità di utilizzare l'avanzo di amministrazione per l'espletamento di funzioni obbligatorie.

Nella richiesta pervenuta si afferma, infatti, che l'impiego di tale posta si rivela per l'Ente, comune montano privo della disponibilità di risorse alternative, necessario ed urgente per l'adempimento di compiti connessi alle proprie funzioni istituzionali (tra cui, ad esempio, la manutenzione straordinaria urgente di fognature ed acquedotti), la cui omissione sarebbe foriera di grave pregiudizio per l'ambiente e le persone. D'altro canto, si aggiunge, emergerebbe dallo stesso testo complessivo della citata sentenza della Corte costituzionale che un vincolo inibitorio all'utilizzo del risultato positivo di amministrazione sarebbe non solo lesivo delle scelte programmatiche di un ente, ma anche irragionevole nella misura in cui costringesse gli amministratori a ricorrere ad esposizioni fuori bilancio oppure li esponesse a rischi sanzionatori per l'inadempimento di obblighi di legge.

Tanto esposto, il Comune perviene alla formulazione del quesito chiedendo conferma della possibilità, in base a quanto statuito nella menzionata recente sentenza della Corte costituzionale, di utilizzare immediatamente l'avanzo di amministrazione,

rigorosamente verificato in sede di rendiconto (e risultante al termine dell'esercizio 2017), per far fronte ad esigenze già programmate ed evitare possibili pregiudizi (qui genericamente evocati).

CONSIDERATO IN DIRITTO:

1. La richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale in quanto sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Ente e trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie locali, nel rispetto quindi delle formalità previste dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003.
2. La stessa è parimenti ammissibile sotto il profilo oggettivo, essendo il quesito proposto inerente alla corretta applicazione di disposizioni normative dettate dal legislatore nazionale in funzione di coordinamento della finanza pubblica, come tale riconducibile alla nozione di "contabilità pubblica" strumentale all'esercizio della funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, quale delineata nelle pronunce di orientamento generale, rispettivamente, delle Sezioni riunite in sede di controllo (cfr. in particolare deliberazione n. 54/CONTR/10) e della Sezione delle autonomie (cfr. in particolare deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).
3. Al di là della criptica formulazione dello specifico quesito rivolto a questa Sezione, la questione di merito posta con l'esaminata richiesta di parere risulta alquanto chiara, oltre che di preminente e generale rilevanza per tutti gli enti territoriali.

L'interrogativo sorge a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 466, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019) sancita dalla sentenza della Corte costituzionale n. 101/2018 del 17 maggio 2018, in particolare, per quanto qui rileva, *"nella parte in cui non prevede che l'inserimento dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato nei bilanci dei medesimi enti territoriali abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio di competenza"*.

In sostanza si tratta dunque di appurare se, per effetto di tale giudicato, gli enti territoriali possano ricomprendere tra le voci di entrata computabili ai fini della determinazione del saldo non negativo di competenza dell'anno 2018, da conseguire obbligatoriamente in base alla disciplina sull'equilibrio di bilancio posta dallo stesso art. 1, comma 466, l. n. 232 del 2016 sottoposto al sindacato di costituzionalità, anche l'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente (ovvero risultante al termine dell'esercizio

2017), rigorosamente verificato in sede di rendiconto ed effettivamente applicato al bilancio dell'esercizio 2018.

4. Come noto, in attuazione dell'articolo 81, comma sesto, della Costituzione, come sostituito dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), è stata approvata, con la prevista maggioranza qualificata in entrambe le Camere, la legge 24 dicembre 2012, n. 243, il cui capo IV (articoli 9-12) reca la disciplina delle modalità attraverso le quali le Regioni e gli Enti Locali assicurano l'equilibrio dei propri bilanci e concorrono alla sostenibilità del debito complessivo delle pubbliche amministrazioni.

In particolare, l'articolo 9, commi 1 e 1-bis del citato testo legislativo, come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettere a) e b), della legge 12 agosto 2016, n. 164, stabilisce che i bilanci degli enti territoriali 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, ovvero 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, ovvero ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio. Viene altresì disposto che, a decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è da includersi il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali, mentre, transitoriamente per gli anni 2017-2019, è con legge di bilancio che può essere già prevista, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica, l'introduzione del suddetto fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa.

Le disposizioni della suddetta legge "rinforzata" sono state dunque destinate a sostituire, a decorrere dall'anno 2016, le regole del patto di stabilità interno, quale strumento di definizione di obiettivi e vincoli della gestione finanziaria di regioni ed enti locali, ai fini della determinazione della misura del concorso dei medesimi al rispetto degli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. Ad esse è stato dato seguito mediante le successive leggi con cui sono state definite le manovre annuali di finanza pubblica, ovvero, in particolare, con l'articolo 1, commi 707-734, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) e con l'articolo 1, commi 463-484, della legge 11 dicembre 2016, n. 208 (legge di bilancio 2017), in base alle quali il principio dell'equilibrio dei bilanci degli enti territoriali è stato, tra l'altro, declinato nei termini di obbligo di conseguimento del saldo non negativo della gestione di competenza.

In particolare, la regola fondamentale riguardante l'attuale vincolo di finanza pubblica per gli enti territoriali è dettata dal comma 466 della citata legge di bilancio 2017, il quale, al primo, secondo e quarto periodo, sostanzialmente riproduce il contenuto dell'art. 9, commi 1 e 1-bis, l. n. 243 del 2013, mentre al terzo periodo, in attuazione di quanto previsto in questa stessa disposizione, dispone in ordine ai limiti entro i quali il fondo pluriennale vincolato può essere considerato nel calcolo del saldo di finanza pubblica nella fase transitoria relativa al triennio 2017-2019.

5. In ordine alle disposizioni che compongono la nuova disciplina si è più volte espressa la Corte costituzionale, in particolare, per quanto rileva in questa sede, con la sentenza n. 247/2017 e poi, appunto, con la sentenza n. 101/2018 oggetto di considerazione della richiesta di parere (ma importanti sono anche, tra le altre, le sentenze n. 252/2017 e n. 94/2018).

Nella prima pronuncia richiamata, la Corte ha affrontato il tema delle eventuali preclusioni all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione derivanti dalle regole sul pareggio finanziario, fornendo tra l'altro un'interpretazione costituzionalmente orientata del già citato art. 1, comma 1, lett. b), della legge n. 164 del 2016, che ha introdotto il comma 1-bis nell'art. 9 della legge n. 243 del 2012. La lettura della disposizione offerta dalla Corte emerge dai vari passaggi motivazionali, che infatti vengono richiamati nello stesso dispositivo finale e che poi saranno in gran parte ripresi nella stessa successiva sentenza n. 101/2018 da cui trae specificamente origine il quesito all'odierno esame.

6. Per approcciare il tema posto dal Comune istante, occorre a questo punto muovere da un primo dato di diritto positivo, cioè rilevando che, anche dopo l'intervento del giudice costituzionale, il criterio generale di determinazione del vincolo di finanza pubblica per gli enti territoriali continua a essere regolato dall'art. 1, comma 466, della legge n. 232 del 2016, il quale resta formalmente inalterato. Ciò costituisce l'effetto delle tecniche impiegate nelle (due) decisioni di accoglimento contenute nel primo punto del testo dispositivo della pronuncia, entrambe riconducibili alla tipologia generale delle cosiddette "sentenze manipolative" della Corte costituzionale.

Tale considerazione può essere infatti riferita alla dichiarazione del primo profilo di incostituzionalità della disposizione, la quale inizia con la formula "*.... nella parte in cui stabilisce che*" e considera contrario alla Costituzione non tanto un singolo segmento della disposizione, bensì un certo contenuto normativo ricavabile dall'interpretazione della stessa, dando luogo a una sentenza definibile di "illegittimità parziale interpretativa"

che non conduce a una riduzione del testo della disposizione, quanto piuttosto a una riduzione dei suoi possibili contenuti normativi. E vale altresì per la seconda declaratoria di incostituzionalità, ovvero quella introdotta con la formula “... e nella parte in cui non prevede che ...”, sulla quale, come visto, va concentrato l’interesse ai fini del presente parere.

In questo caso si osserva che, una volta riscontrata nel testo del comma 466 una carenza dispositiva che ne provoca il contrasto con certi parametri costituzionali, la Corte non procede ad individuare il frammento normativo mancante che renderebbe la disposizione compatibile con la Carta fondamentale, bensì indica il principio generale cui occorre rifarsi nel riempire di contenuti la lacuna rilevata.

Trattasi di pronuncia che si inquadra nell’ambito dello specifico tipo delle cosiddette “sentenze additive di principio” della Corte costituzionale, attraverso le quali il giudice delle leggi non incide direttamente sulla disposizione oggetto del sindacato con un’integrazione aggiuntiva testuale (come avviene nelle “decisioni meramente additive”), ma sostanzialmente instaura un rapporto con il legislatore ordinario chiamato a colmare il difetto di normazione, rimettendo alla sua discrezionalità il compito di individuare, nel rispetto del principio enucleato, una tra le possibili soluzioni idonee a superare i profili di incompatibilità con le norme costituzionali.

Anche nella specie, pertanto, con riferimento al comma 466 della legge di bilancio 2017, dal contenuto dispositivo della sentenza n. 101/2018 consegue l’impegno per il legislatore ordinario di procedere ad una riformulazione testuale della disposizione, in linea con l’esigenza, ravvisata dalla Consulta, di assicurare che l’inserimento dell’avanzo di amministrazione (e del fondo pluriennale vincolato) nei bilanci degli enti territoriali abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell’equilibrio dell’esercizio di competenza.

7. Vertendosi specificamente sulla materia della verifica degli equilibri di finanza pubblica, la necessità dell’intervento del legislatore ordinario per dare attuazione alla sentenza n. 101 del 2018, oltre a derivare dalle modalità di formulazione del relativo dispositivo, trova altresì un appiglio di diritto positivo nella previsione di cui all’articolo 17, comma 13, legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), in base alla quale il Ministro dell’economia e delle finanze, allorché riscontri che sentenze della Corte costituzionale (oltre che quelle definitive degli organi giurisdizionali in genere) sono suscettibili di determinare maggiori oneri per la finanza pubblica, assume

tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione.

Ed infatti, a tale disposizione fa richiamo il recente decreto del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) n. 182944 del 23 luglio 2018 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 185 del 10 agosto 2018).

Tale provvedimento, emanato ai fini del monitoraggio semestrale del saldo di finanza pubblica previsto dall'art. 1, comma 469, della legge n. 232 del 2016, al primo punto dell'articolo unico conferma per il 2018 il criterio di calcolo del saldo di finanza pubblica così come definito dal considerato comma 466, non consentendo l'utilizzo a tal fine dell'avanzo di amministrazione (oltre che del fondo pluriennale vincolato alimentato da indebitamento), se non nei limiti degli strumenti di flessibilità specificamente previsti in successive disposizioni dello stesso testo legislativo.

Al contempo, il decreto, che ha ottenuto il parere favorevole della Conferenza Stato-città ed autonomie locali nella seduta del 12 luglio 2018, nelle sue premesse prende atto della necessità di adeguamento della disciplina del pareggio di bilancio alle sentenze della Corte costituzionale n. 247 del 2017 e n. 101 del 2018 e, ravvisando in queste stesse pronunce l'effetto di conseguenti maggiori oneri per la finanza pubblica, considera necessaria l'applicazione dell'iter legislativo previsto dal menzionato art. 17, comma 13, della legge n. 196 del 2009. Ed ancora aggiunge che lo stesso provvedimento reca la finalità di acquisire elementi informativi utili e funzionali alla piena attuazione delle citate sentenze e alla valutazione di ulteriori revisioni dell'apparato sanzionatorio vigente, accennando anche alla possibilità che, verso tali obiettivi, vengano indirizzate le prossime iniziative legislative (verosimilmente la prossima legge di bilancio) con prospettive di decorrenza dall'anno 2019.

8. Le premesse del menzionato provvedimento ministeriale offrono anche lo spunto per osservare che qualsiasi approccio verso il contenuto normativo del comma 466 oggetto specifico dell'odierno esame, non può svolgersi considerando la disposizione in modo isolato ma come un tassello nell'ambito di un articolato sistema di norme, complessivamente preordinato al concorso degli enti territoriali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica imposti dai vincoli europei e composto anche dalle altre disposizioni della stessa legge n. 232 del 2016, oltre che della legge "rinforzata" n. 243 del 2012, che, in particolare, introducono vari elementi di flessibilità nel considerato criterio di determinazione del saldo corrispondente al pareggio finanziario, o stabiliscono un

complesso quadro sanzionatorio e premiale, da applicarsi, rispettivamente, in caso di mancato conseguimento degli obiettivi o di specifiche situazioni di virtuosità.

Ciò significa anche, quindi, che l'atteso intervento legislativo di adeguamento della disciplina del pareggio di bilancio alle sentenze della Corte costituzionale non dovrà avvenire necessariamente con esclusivo riguardo al suddetto comma 466, ma potrà realizzare l'obiettivo di conformazione alla Carta costituzionale anche agendo sul contenuto delle altre disposizioni che compongono il sistema.

9. La citata particolare categoria delle "sentenze additive di principio" si caratterizza, oltre che per gli evidenziati oneri di conformazione che ne derivano per il legislatore ordinario, anche per il compito che sorge in capo ai giudici, e all'interprete in generale, nelle more dell'intervento legislativo, di dar seguito al principio enunciato nella decisione di illegittimità costituzionale nella concretezza dei rapporti giuridici correnti, ovvero nella ricerca della disciplina alle fattispecie concrete attuali.

Con riferimento al caso affidato alla valutazione di questa Sezione, pertanto, ciò significa che, se fino a questo punto sono state delineate le prospettive evolutive collegate all'esigenza di dare attuazione legislativa alla sentenza n. 101 del 2018 della Consulta, occorre ora definire, in base al dato normativo tuttora vigente e alla luce del contenuto della stessa sentenza, la disciplina del saldo di finanza pubblica applicabile agli enti territoriali per il corrente anno 2018, in attesa che l'annunciata riformulazione delle attuali disposizioni in materia giunga a compimento.

Al riguardo, appare logico ritenere che il primario riferimento disponibile per le esigenze interpretative in questione non possa essere offerto se non dall'apparato motivazionale posto dalla Corte a supporto della decisione di cui si discute, che per tanti profili riprende coerentemente quello esposto nella precedente pronuncia n. 247 del 2017.

All'interno di esso, il presente Collegio conferisce rilevanza preminente alle considerazioni di diritto svolte dal giudice costituzionale nei paragrafi 6.2.2. e 6.2.3.

Si rileva, al riguardo, che la Corte, dopo aver enunciato in apertura i profili di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 466, della legge n. 232 del 2016 che poi si ritrovano riprodotti nella parte dispositiva della sentenza, prosegue argomentando la decisione con esclusivo riferimento alla disciplina prevista a regime a decorrere dall'anno 2020. Per quanto concerne, invece, il periodo transitorio 2017-2019 preso in considerazione dalla disposizione in parola, la relativa regolazione della materia viene sostanzialmente

valutata dalla Corte in linea con l'interpretazione adeguatrice fornita nella precedente sentenza n. 247 del 2017.

D'altro canto, siffatta ricostruzione appare in linea con altri passaggi motivazionali che attengono specificamente al trattamento dell'avanzo di amministrazione nell'ambito del calcolo del saldo di finanza pubblica, ad esempio laddove viene chiarita la sostanziale equivalenza ai fini degli equilibri generali di finanza pubblica tra una sua destinazione per liberare spazi finanziari in ambito regionale e il suo impiego diretto da parte dell'ente titolare, e anche dove si chiarisce che dalle declaratorie di incostituzionalità formulate non discendono aggravii alle complessive risultanze della finanza pubblica allargata da parte delle gestioni di bilancio degli enti territoriali.

10. Tenuto conto di tutto quanto esposto sopra, al fine di rispondere specificamente al quesito posto dal Comune di Ranzo, questa Sezione si pronuncia in definitiva nel senso che, con riferimento al dispositivo della sentenza della Corte costituzionale n. 101 del 2018, o meglio, all'art. 1, comma 466, della legge n. 232 del 2016 come integrato alla luce di tale sentenza, una lettura che sia coerente con il sistema ordinamentale che governa le materie interessate, impone di ritenere che, per quanto concerne l'anno 2018, l'avanzo di amministrazione derivante dall'esercizio precedente e utilizzato dall'Ente nel corso dell'esercizio, possa essere conteggiato ai fini della verifica del rispetto del saldo di finanza pubblica richiesto agli enti territoriali, nei limiti fissati dalle disposizioni attualmente vigenti, come da ultimo considerate nel menzionato decreto MEF sul monitoraggio semestrale del saldo del 23 luglio 2018.

11. Può tornar utile rammentare in proposito che, nel sistema vigente, le possibilità di scontare gli effetti dell'impiego dell'avanzo di amministrazione ai fini del calcolo del saldo in questione non sono limitate agli strumenti di flessibilità previsti dall'attuale disciplina legislativa (v., in particolare, l'art. 10, commi 3 e 4, della legge n. 243 del 2012, e l'art. 1, commi 485-492, della legge n. 232 del 2016).

Ed invero, come viene costantemente spiegato nelle circolari che sono annualmente diramate in materia dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (v. ad esempio, per l'anno 2018, la circolare n. 5 del 20 febbraio 2018 alle pagine 9 e 16) un margine di capacità di spesa, finanziabile con mediante applicazione nell'esercizio dell'avanzo di amministrazione libero, destinato e vincolato dell'anno precedente, si genera automaticamente a favore degli enti in base alle stesse modalità di calcolo del saldo di finanza pubblica, e cioè in corrispondenza, da un lato, della quota prevista a bilancio per il

rimborso delle quote capitale dei mutui, le quali non compaiono nell'elenco delle spese finali da considerare ai fini del saldo, e, dall'altro, degli stanziamenti iscritti nel bilancio di previsione a titolo di accantonamento nel Fondo crediti di dubbia esigibilità o negli altri Fondi spese e rischi futuri che, non essendo suscettibili di tradursi in impegni effettivi ed essendo perciò destinati a confluire nell'avanzo di amministrazione di fine esercizio, non vengono pertanto conteggiati nel calcolo del saldo a consuntivo.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Comune di Ranzo.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del funzionario preposto all'attività di supporto della Sezione, al Sindaco del Comune di Ranzo (IM).

Così deliberato in Genova nella camera di consiglio del 13 settembre 2018.

Il magistrato relatore

(Claudio Guerrini)

Il Presidente

(Fabio Viola)

Depositato in segreteria il 2 ottobre 2018

Il funzionario preposto

(Antonella Sfettina)