



Rivista N°: 1/2018
DATA PUBBLICAZIONE: 31/01/2018

AUTORE: Luca Antonini*

LA CORTE COSTITUZIONALE A DIFESA DELL'AUTONOMIA FINANZIARIA: IL BILANCIO È UN BENE PUBBLICO E L'EQUILIBRIO DI BILANCIO NON SI PERSEGUE CON TECNICISMI CONTABILI ESPROPRIATIVI

Sommario 1. La legislazione anti crisi italiana e l'impatto sull'autonomia finanziaria. – 2. La sentenza n. 247 del 2017 e l'implausibilità dell'interpretazione espropriativa della legge rinforzata sull'equilibrio di bilancio di regioni e enti locali. – 2.1. L'avanzo di amministrazione rimane nella disponibilità dell'ente che lo realizza. – 2.2 Al legislatore non è consentito stravolgere la definizione identitaria del fondo pluriennale di riequilibrio.

1. La legislazione anti crisi italiana e l'impatto sull'autonomia finanziaria

La grande crisi finanziaria esplosa nel 2007 si è ripercossa in vario modo sui sistemi federali e regionali.

Da un lato ha fatto certamente perdere smalto a quella nuova frontiera culturale e politica che, a partire dagli anni Novanta, enfatizzava la prospettiva *global local* o *glocale* e quindi sollecitava l'evoluzione verso nuove formule istituzionali decentrate: quando la globalizzazione della ricchezza si è mutata in una globalizzazione della destabilizzazione prodotta dalla crisi¹, assumendo progressivamente i volti di una crisi economica e poi di una crisi sociale, la storia è sembrata tornata a ridare ragione a chi sosteneva la perdurante centralità degli Stati nazionali.

Dall'altro, pur all'interno di questa comune matrice, le concrete traduzioni di questa svolta culturale e politica, si sono però manifestate con forme e intensità diverse, a seconda delle specifiche modalità con cui gli ordinamenti hanno reagito alla crisi.

* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Padova.

¹ Sulla crisi si vedano i contributi di R. POSNER, *A Failure of Capitalism: The Crisis of '08 and the Descent into Depression*, Harvard University Press, 2010; J. STIGLITZ, *Freefall: America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy*, New York-London; G. DI GASPARO, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, Padova, 2011.

La soluzione monetarista, improntata all'*enforcement* delle *fiscal rules* e alla sfiducia verso la politica, che è stata imposta a livello europeo², ha determinato una maggiore spinta verso la ricentralizzazione, mentre la risposta degli Usa alla crisi - dove, anziché puntare al principio di pareggio di bilancio, hanno avuto un ruolo attivo le politiche anticongiunturali - ha di poco scalfito il federalismo americano, mettendo casomai a tema una versione capace di ricomporre efficienza, autonomia e cooperazione dello stesso³ ma senza sconvolgerne gli equilibri consolidati⁴, come dimostrano casi come *Bond v. United States* (2011)⁵ o la decisione *NGBI v. Sebelius* sul *Patient Protection and Affordable Care Act*⁶.

Ma anche il comune condizionamento monetarista all'interno del panorama istituzionale europeo, si è riflesso, a livello istituzionale, in forme profondamente diverse sugli assetti istituzionali interni dei singoli Stati membri: l'introduzione del principio di pareggio di bilancio è avvenuta sia in Germania che in Italia, ma i differenti contesti costituzionali e politici ne hanno determinato esiti non certo omogenei sul piano del pluralismo istituzionale.

In Germania non solo il consolidato e puntuale assetto costituzionale - dove le basi imponibili di spettanza dei Länder e dei Comuni sono fissate in Costituzione e il Bundesrat svolge un significativo ruolo a presidio dell'autonomia - ma anche una tradizione politica di alto spessore, hanno permesso al federalismo tedesco⁷ di sopravvivere alla crisi⁸.

In Italia, invece, l'incompiuta riforma del titolo V non è stata in grado di reggere all'urto⁹ di una caotica legislazione anti crisi¹⁰ che, elaborata da una sciatta e troppo mutevole classe politica, ha potuto minare l'essenza stessa del principio autonomistico.

² Cfr., anche per riferimenti bibliografici sul punto, L. ANTONINI, *I vincoli costituzionali al pareggio di bilancio*, in ANTONINI, a cura di, *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, 2016, pp. 13, ss.

³ A. PIN, *La sovranità in America. Il federalismo alla corte suprema, dalle origini alla crisi economica contemporanea*, Padova, 2013, pp. 122, ss.

⁴ S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in www.issirfa.cnr.it.

⁵ 7 131 S. Ct. 2355., resa da J. Kennedy.

⁶ Nella sentenza la Corte Suprema abbia mantenuto un rigoroso equilibrio tra la federazione e gli Stati membri. Da una parte ha considerato ricompreso nello *taxing and spending power* e non nella *commerce clause* (come invece pretendeva la difesa federale) il c.d. *Individual Mandate* (l'obbligo di acquisto di una polizza assicurativa) e, dall'altra, ha riconosciuto incostituzionali le modifiche apportate al sistema della *Medicaid* dalla legge federale. Infatti, "per la prima volta dopo quasi ottant'anni, [ha dichiarato] un conditional grant incostituzionale" ritenendolo (nelle parole del presidente Roberts, estensore dell'opinione di maggioranza) una "pistola alla tempia" puntata sugli Stati membri, non accettabile dal punto di vista dei canoni costituzionali. Cfr. C. BOLOGNA, *Sovranità degli Stati federati e costituzionalità della riforma sanitaria. Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, Bologna, 2010, p. 6.

⁷ Federalismo che era stato oggetto della riforma del 2006 e di quella della costituzione finanziaria del 2009, le cui regole di fatto stanno alla base del Meccanismo europeo di stabilità e del Fiscal Compact: cfr. S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in www.issirfa.cnr.it.

⁸ G. CARBONI, *Lo stato regionale al tempo del rigore finanziario*, in questa Rivista n. 2/2014, pp. 2, ss.

⁹ Cfr. A. CAROSI, *La corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in questa Rivista, n. 4/2017 che osserva "[i]n un contesto che vede lo Stato direttamente responsabile dei vincoli assunti in sede europea, ha ripreso vigore, in senso più o meno esplicito, l'idea di un interesse economico nazionale prevalente che ha fortemente ridimensionato - in primis nella giurisprudenza della Corte costituzionale - l'autonomia finanziaria e fiscale degli enti territoriali, alimentando una giurisprudenza caleidoscopica nei conflitti Stato-Regioni, che si è avvitata su singole questioni alla ricerca di una linea finale di composizione non sempre raggiunta, soprattutto sui temi più delicati come quello del finanziamento delle prestazioni sociali, obietti-

I punti di osservazione di questo fenomeno, che dimostra non già un declino genetico del principio autonomista, quanto piuttosto la dinamica patologica che in Italia ne ha guidato l'attuazione (*rectius*: quasi destituzione), potrebbero essere molteplici (basti pensare all'ormai "defunto" federalismo fiscale¹¹).

Tra questi, però, senz'altro meritevole di attenzione è quello rappresentato da alcune, non tutte, decisioni della Corte costituzionale che, nel loro insieme, hanno avuto il coraggio di stigmatizzare i gravi limiti che hanno accompagnato la modalità statale di gestire quella delicatissima e fondamentale funzione che è il coordinamento della finanza pubblica.

Spesso rimaste nell'ombra della complessità tecnica che le caratterizzava, queste pronunce meritano, invece, di essere considerate con grande attenzione: quanto la questione finanziaria sia essenziale per la democrazia non solo è la storia stessa del diritto costituzionale a ricordarlo, ma anche il fatto che, soprattutto oggi, in tempo di crisi, è dalla corretta attuazione di queste dinamiche finanziarie che dipende poi in concreto la stessa possibilità di garantire o meno, ai vari livelli istituzionali, i diritti costituzionali, specialmente quelli sociali¹².

Nello specifico, il quadro che si definisce considerando l'insieme di queste pronunce è significativo di alcune gravi patologie del nostro attuale assetto istituzionale, che dimostrano come su questo humus ben difficilmente potrebbero svilupparsi le virtù congenite del principio autonomistico: il lavoro della Corte costituzionale è stato quindi prezioso sia per avere lucidamente evidenziato le degenerazioni prodotte dalla legislazione anti crisi, sia per aver corretto le derive più eclatanti, sia per aver sottolineato i punti sui quali sono auspicabili urgenti riforme.

Un prima dimensione dei termini del problema si coglie mettendo a confronto due pronunce: una del 2003 e l'altra, recente, dello scorso anno. Più precisamente, nella sentenza n. 370/2003, a fronte dell'inattuazione del cd. federalismo fiscale, si affermava con decisione che *"la attuazione dell'art. 119 Cost. [è] urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni"*.

E' significativa, quindi, la grave conclusione cui perviene, tredici anni dopo, la sentenza n. 188 del 2016: *"può dunque dirsi che il legislatore statale, durante l'ampio percorso di attuazione della riforma fiscale previsto dalla legge n. 42 del 2009, abbia prima fissato regole costituzionalmente corrette afferenti ai meccanismi di funzionamento delle relazioni finanziarie tra lo Stato e le autonomie territoriali in materia tributaria ma, successivamente, abbia determinato un quadro opaco ed autoreferenziale per quel che concerne le dinamiche applicative del riparto del gettito"*.

vo che dovrebbe conciliare, nel superiore interesse della collettività, le posizioni dello Stato e delle autonomie territoriali".

¹⁰ Sulla quale cfr. G. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, 2014, pp. 29 ss.

¹¹ Cfr. L. ANTONINI, *Un requiem per il federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, n. 16/2016, nonché ID, *Federalismo fiscale (dir. cost.)*, ad vocem, in *Enciclopedia del diritto*, Annali X, Milano, 2017, 409, ss.

¹² Cfr. in tal senso, A. CAROSI, *La corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, cit., 6. Cfr. inoltre, M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in questa Rivista, n. 3/2016.

Considerando che già Mortati definiva l'autonomia finanziaria come la "pietra angolare" del sistema delle autonomie¹³, si evidenzia tutta la gravità della situazione, che dovrà essere necessariamente considerata dal legislatore se si vuole evitare il completo naufragio del principio autonomista.

Peraltro, anche alla stessa Corte costituzionale, in fondo, può essere rimproverata l'eccessiva facilità con cui ha legittimato interventi devastanti sul principio autonomistico, come quando, di recente (sentenza n. 135 del 2017), è tornata a lasciare indenne da censurare il blocco statale della autonomia impositiva regionale e locale, in questo caso addirittura imposto a prescindere, a differenza da quanto era avvenuto in passato, dall'imminenza di importanti riforme come quella del Patto di Stabilità o della legge n. 42 del 2009: il comma 26 dell'art.1 della legge di stabilità per il 2016, oggetto della pronuncia, infatti, lo aveva stabilito in forza del motivo, esclusivamente politico (e quindi gravemente lesivo dell'autonomia politica locale), di precludere un aumento della pressione fiscale complessiva¹⁴.

Nell'auspicio che questo orientamento venga prima o poi finalmente superato, rimane però certo che un altro filone della giurisprudenza costituzionale ha invece contribuito alla corretta valorizzazione del principio autonomista.

Senza altro significativa, da questo punto di vista, è la sentenza n. 107 del 2016, dove la Corte costituzionale si è trovata costretta a lanciare un severo monito al legislatore statale, richiamandolo a un serio esercizio delle proprie responsabilità di "*custode della finanza pubblica allargata*", perché "*per più esercizi consecutivi – anche dopo l'adozione di piani di rientro sanitario – è stato consentito alle stesse [Regioni] di approvare bilanci di previsione e rendiconti fondati sull'applicazione di crediti non accertati nelle forme di legge e di avanzi di amministrazione*". In fondo quello che la Corte ha denunciato è la prassi, del tutto anomala, del "federalismo clientelare"¹⁵ che si è recentemente sviluppata in Italia, proprio a causa della

¹³ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, 906.

¹⁴ La citata disposizione della legge di stabilità per il 2016 ha bloccato il potere di manovra degli enti territoriali sui tributi propri (le leggi di bilancio 2017 e 2018 ne hanno poi disposto la proroga) in forza del motivo meramente politico, di "contenere il livello complessivo della pressione tributaria".

Poco condivisibile appare quindi la sbrigativa motivazione con cui la sentenza n. 135 del 2017 si rivolge per l'inammissibilità della censura regionale, fondandola anche sul fatto che la deroga (al blocco) di cui all'art. 1, comma 174, della legge n. 311/2004, "*parrebbe*" (sic!) "*consentire in prima battuta alla stessa Regione (e, dunque, in prevenzione rispetto al commissariamento) di adottare le misure necessarie per farvi fronte e, tra queste, gli aumenti tributari*".

Va peraltro ricordato che il blocco dell'autonomia si ripercuote su altre dinamiche determinandone l'irragionevolezza: ad esempio la Nota Metodologica del Ministero dell'Economia e Finanze che viene utilizzata per la determinazione delle capacità fiscali dei Comuni ai fini della determinazione, assieme ai fabbisogni standard, delle quote del Fondo di solidarietà comunale, assume per l'addizionale comunale all'Irpef un'aliquota standard media dello 0,4%, sul presupposto che se in un Comune questa fosse più bassa, il Comune potrebbe comunque innalzarla a tale livello. Il blocco dell'autonomia ha però precluso questa possibilità e quindi un Comune che in passato l'aveva mantenuta più bassa si trova comunque imputata una capacità fiscale fittizia (che determina una minore assegnazione di risorse) senza poter intervenire al rialzo sull'aliquota. Si tratta di un corto circuito inevitabile in un sistema che ha tentato di strutturarsi su principi costituzionali come quello della capacità fiscale (affermato dall'art. 119, Cost., come criterio perequativo), che però vengono ora rinnegati con interventi come quello del blocco del potere impositivo, che di fatto rende impossibile una corretta stima delle capacità fiscali dei Comuni.

¹⁵ Cfr. L. ANTONINI, *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?*, Editoriale, in *Federalismi*, n. 4/2017.

manca di adeguati assetti istituzionali funzionali a gestire con trasparenza il raccordo con le autonomie territoriali¹⁶ e dove ciò che domina è invece una trama di transazioni occulte, senza alcuna trasparenza e con molta “discrezionalità silenziosa”¹⁷, per cui una Regione viene favorita perché asseconda la linea politica del Governo e un'altra, magari virtuosa, è penalizzata.

La sentenza n. 154 del 2017 ha dovuto poi registrare la scorrettissima prassi “*del legislatore statale di incidere «a ripetizione», con una forma di «transitorietà permanente», sulla capacità di spesa delle Regioni, destinata in particolare a soddisfare «la quota prevalente dei servizi e dei diritti dello Stato sociale, tra cui principalmente il diritto alla salute»*”, per cui la Corte, molto opportunamente, ha rinnovato, per la seconda volta, “*l’invito al legislatore ad evitare iniziative le quali, anziché «ridefinire e rinnovare complessivamente, secondo le ordinarie scansioni temporali dei cicli di bilancio, il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, alla luce di mutamenti sopravvenuti nella situazione economica del Paese», si limitino ad estendere, di volta in volta, l’ambito temporale di precedenti manovre, sottraendo di fatto al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi di queste ultime*”.

Di lì a pochi giorni la sentenza n. 169 del 2017 avrebbe poi colto un altro aspetto critico del nostro sistema, tornando non solo a rilevare “*la perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009 già lamentata da questa Corte (sentenza n. 273 del 2013)*” che determina “*l’esistenza di una situazione di difficoltà che non consente tuttora l’integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previste dall’art. 119 Cost.*”, ma soprattutto a denunciare, per la prima volta, l’assenza nell’ordinamento italiano di una “*dovero-*

¹⁶ Occorre ricordare che nell’ambito del federalismo tedesco un ruolo fondamentale di raccordo è svolto non solo dal Bundesrat, ma anche dal Consiglio per la pianificazione finanziaria, (Finanzplanungsrat: istituto dall’art. 51 della legge sui principi di bilancio del 1969, HGrG, *Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder*). Tale organo rappresenta la sede nella quale Federazione, Länder e Municipalità insieme valutano la complessiva situazione finanziaria, e formulano indicazioni e raccomandazioni per il mantenimento della disciplina fiscale. Le politiche di spesa sono discusse due volte all’anno, e a questo scopo le informazioni contabili provenienti dalle diverse amministrazioni sono fondamentali. Federazione, Länder e Municipalità si scambiano quindi le informazioni necessarie al coordinamento delle politiche di bilancio e alla stabilità macroeconomica. In Italia, all’interno della legge n. 42 del 2009 era stata prevista, in analogia con l’esperienza tedesca, una sede analoga, la Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica, che però una volta istituita è stata convocata solo in una occasione e lasciata poi morire, senza che il nostro sistema istituzionale cogliesse il fondamentale rilievo che questa sede istituzionale avrebbe potuto assumere.

¹⁷ E’ utile rilevare, ad ulteriore esempio, come le stesse decisioni statali di impugnazione delle leggi regionali non appaiano caratterizzate da adeguata trasparenza. Il Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 12 del 10.02.2016 dichiara che il Governo, mentre ha deciso l’impugnazione di due leggi regionali (legge Regione Veneto n. 28 del 13/12/2016 e legge Provincia Bolzano n. 25 del 12/12/2016), ha deliberato di non impugnare altre diciannove leggi regionali, tra le quali la legge Regione Molise n. 19 del 14/12/2016 “Assestamento del bilancio di previsione 2016/2018” e diverse altre leggi regionali riguardanti provvedimenti di contabilità pubblica. Mentre riguardo alle prime due leggi sono rese note le ragioni dell’impugnativa, nessuna argomentazione è spesa riguardo ai motivi della non impugnazione delle altre diciannove leggi regionali. Si tratta di una prassi che meriterebbe di essere rivista, al fine di garantire una maggiore trasparenza nel rapporto tra Governo e Regioni. Come ha evidenziato la sentenza n. 107 del 2016, infatti. “*sebbene il ricorso in via di azione sia connotato da un forte grado di discrezionalità politica che ne consente – a differenza dei giudizi incidentali – la piena disponibilità da parte dei soggetti ricorrenti e resistenti, l’esercizio dell’impulso giurisdizionale al controllo di legittimità delle leggi finanziarie regionali non può non essere improntato alla assoluta imparzialità, trasparenza e coerenza dei comportamenti di fronte ad analoghe patologiche circostanze caratterizzanti i bilanci degli enti stessi*”.

sa separazione del fabbisogno LEA dagli oneri degli altri servizi sanitari”. Si tratta di un aspetto cruciale del coordinamento della finanza pubblica che incide senz’altro sulla corretta garanzia del fondamentale diritto alla salute: la sentenza¹⁸ lo puntualizza con estrema chiarezza, sino a spingersi a denunciare che “sotto tale profilo neppure la recente adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all’articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502) è di per sé in grado di supplire a detta carenza”¹⁹. Di qui l’ulteriore considerazione, che suona come un deciso monito: “la persistenza di tale situazione può causare la violazione degli artt. 32 e 117, secondo comma, lettera m), Cost., nei casi in cui eventuali disposizioni di legge trasferiscano “a cascata”, attraverso i diversi livelli di governo territoriale, gli effetti delle riduzioni finanziarie sulle prestazioni sanitarie costituzionalmente necessarie (in tal senso sentenza n. 275 del 2016)”²⁰.

All’interno di questo insieme di pronunce, che tocca aspetti decisivi della concreta vita del principio autonomista, a chiudere il quadro, deve essere, infine, considerata la sentenza n. 245 del 2017 che ha dichiarato infondata l’impugnativa statale sull’art. 1, comma 4, lettera d), della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016 con cui si istituiva una apposita Società diretta a esercitare il “controllo delle entrate”.

In altre parole, la regione Sardegna ha ritenuto necessario per avere contezza delle effettive entrate che da Statuto le spettano in base alle compartecipazioni ai tributi erariali, di dotarsi di una propria struttura fornita della competenza tecnica necessaria a dialogare alla pari con Il Ministero dell’economia e delle finanze, dal momento che tale dialogo non si svolgeva, evidentemente, in forme troppo rassicuranti.

E’ significativo che la sentenza legittimando la preoccupazione della regione Sardegna, si premuri di ricordare che le prerogative del legislatore statale non comportano “anche l’esonero per lo Stato dall’obbligo di rendere ostensibili e confrontabili i dati necessari per una corretta attuazione del precetto costituzionale, inerente alla salvaguardia delle risorse spettanti all’autonomia speciale”.

Probabilmente in altri ordinamenti, dove la tradizione autonomista ha ben altro spessore, una tale raccomandazione non avrebbe avuto alcuna plausibilità; nel nostro, invece, purtroppo si dimostra quanto mai opportuna e riprova i gravi limiti che caratterizzano la modalità italiana di gestire il coordinamento della finanza pubblica; d’altro canto un bilancio dello Stato dove, a giudizio della Corte dei Conti, i debiti fuori bilancio raggiungono i due miliardi di euro, non può ritenersi troppo rassicurante²¹.

¹⁸ Che richiama anche la pronuncia n. n. 275 del 2016, con la quale la Corte ha precisato che “è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”. Cfr, su quest’ultima sentenza, L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti “invalidabili” alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur. cost.* n. 6/2016, p. 2340, ss.

¹⁹ Cfr, sul D.P.C.M. del 12.1.2017, M. BERGO, *I nuovi livelli essenziali di assistenza. Al crocevia fra la tutela della salute e l’equilibrio di bilancio*, in questa Rivista n. 2/2017.

²⁰ Sulla sentenza cfr., *amplius*, L. ANTONINI, *Il diritto alla salute e la spesa costituzionalmente necessaria; la giurisprudenza accende il faro della Corte*, in corso di pubblicazione su *Federalismi. it*

²¹ *Relazione sul rendiconto generale dello stato 2016. Relazione in udienza del presidente di coordinamento delle sezioni riunite in sede di controllo*, Angelo Buscema, Roma, 27 giugno 2017, p. 23.

2. La sentenza n. 247 del 2017 e l'implausibilità dell'interpretazione espropriativa della legge rinforzata sull'equilibrio di bilancio di regioni e enti locali

In relazione a questa sequenza giurisprudenziale una particolare attenzione deve essere dedicata alla recentissima sentenza n. 247 del 2017, pronunciata a seguito dei ricorsi promossi dalle Province autonome di Bolzano e di Trento, dalle Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Friuli-Venezia Giulia e dalla Regione Veneto, contro l'art. 1, comma 1, lettera b), della legge 12 agosto 2016, n. 164²², che ha apportato alcune modifiche alla legge rinforzata n. 243 del 2012, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali²³.

La sentenza si caratterizza per diversi motivi: i) utilizza la tecnica della interpretativa di rigetto riprendendo, in riferimento all'abuso della "tecnicità contabile", la medesima formulazione ("*non potrebbe ritenersi consentito*") che era stata utilizzata nella storica sentenza sulla pubblicità delle sedute delle commissioni tributarie (sentenza n. 212 del 1986: "*non potrebbe ritenersi consentita un'ulteriore protazione della disciplina attuale*"); ii) fonda l'interpretazione adeguatrice su parametri costituzionali non circoscrivibili alle sole autonomie speciali (nella motivazione sono, infatti, citate dapprima le disposizioni della Costituzione - artt. 3, 81, 97, 117, terzo e quarto comma, 119 e 120 Cost. - e solo dopo, anche quelle degli statuti) e pertanto sortisce l'importante effetto di estendersi anche alle regioni ordinarie e a tutti gli enti territoriali, che quindi vengono a beneficiare dell'effetto della sentenza nonostante non avessero impugnato la normativa²⁴; iii) contiene un severo richiamo al legislatore a non pregiudicare, attraverso tecnicismi contabili, la trasparenza in riferimento alle politiche di bilancio, perché in tal modo non solo risulterebbe compromesso il principio di responsabilità politica rispetto alle collettività amministrate, ma si verrebbero anche a creare "*zone d'ombra in grado di rendere ardua la giustiziabilità di disposizioni non conformi a Costituzione*"; iv)

²² E' opportuno ricordare che la legge rinforzata n. 164 del 2016 è stata oggetto di altre due sentenze della Corte costituzionale. La prima, la sentenza n. 235 del 2017, ha dichiarato illegittimo l'art. 3, comma 1, lettera a), della legge n. 164 perché si limita a demandare "*a una futura legge ordinaria ciò che essa stessa avrebbe dovuto disciplinare, degradando così la fonte normativa della disciplina – relativa alle modalità del concorso statale al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali – dal rango della legge rinforzata a quello della legge ordinaria. Ne consegue l'elusione della riserva di legge rinforzata disposta dall'art. 81, sesto comma, Cost.*". La seconda, la n. 252 del 2017, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), della n. 164 nella parte in cui, nel sostituire l'art. 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012 non prevede la parola "tecnica" in relazione ai "criteri e modalità di attuazione" del medesimo articolo (in ciò ribadendo il principio che la Corte costituzionale aveva già affermato nella sentenza n. 88 del 2014 in relazione alla legge 243/2012): in questo modo ha ritenuto illegittimo demandare a un semplice decreto della Presidenza del Consiglio la determinazione della disciplina delle modalità degli scambi degli spazi finanziari tra regioni ed enti locali; nonché l'illegittimità costituzionale del medesimo art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 164 del 2016, nella parte in cui, nel sostituire l'art. 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012, prevede "*ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano*".

²³ Nello specifico la regione Veneto aveva impugnato anche la lett. e) della medesima disposizione; la censura è stata però ritenuta inammissibile.

²⁴ E' certamente significativo del grado di complessità tecnica il fatto che nessuna regione ordinaria, salvo il Veneto ma per profili diversi da quelli oggetto della interpretazione adeguatrice, avesse impugnato la normativa.

chiarisce, quindi, con tutta evidenza, che in forza della nostra “costituzione finanziaria” non è plausibile fare tiranneggiare i principi “monetaristi” su quelli del pluralismo istituzionale.

Nello specifico, la disposizione impugnata ha introdotto, nell’art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 il comma 1-bis, che stabilisce *“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”*.

Nel concreto, dietro la sua quanto mai “oscura” formulazione, la disposizione determina un duplice effetto. Il primo periodo, infatti, nel collegamento sistematico con altre disposizioni contabili, attraverso quello che “non dice” sembra diretta a produrre l’effetto di “espropriare” dell’avanzo di amministrazione l’ente territoriale che lo ha realizzato per acquisirlo a obiettivi di finanza pubblica da realizzare in ambito regionale; il secondo e il terzo periodo, attraverso uno strumentale collegamento con lo schema di bilancio armonizzato, impediscono invece la naturale utilizzazione del fondo pluriennale vincolato, trasformato di fatto in un indebito contributo dell’ente territoriale agli obiettivi di finanza pubblica.

Entrambi questi aspetti sono stati oggetto della interpretazione adeguatrice della sentenza: su ciascuno di essi occorre soffermarsi partitamente.

2.1. L’avanzo di amministrazione rimane nella disponibilità dell’ente che lo realizza

Riguardo al primo aspetto (sollevato solo dalla regione Friuli Venezia Giulia), va precisato che l’assenza dell’avanzo di amministrazione tra le cosiddette “entrate finali”²⁵ enumerate nell’impugnato art. 1, comma 1, lettera b), della legge n. 164 del 2016, ai fini del conseguimento dell’equilibrio di bilancio, nel collegamento con il successivo art. 2, comma 1, lettera a)²⁶, determinerebbe l’effetto di sottrarre agli enti territoriali la piena disponibilità dei risultati di amministrazione positivi, destinandoli a “spazi finanziari” diversi dalla diretta utilizzazione spettante all’amministrazione che li realizza, dal momento che questa dovrebbe obbligato-

²⁵ La norma, infatti, individua, ai fini dell’equilibrio di bilancio, le entrate finali come quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal d.lgs. n. 118 del 2011, vale a dire le entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (titolo 1); i trasferimenti correnti (titolo 2); le entrate extratributarie (titolo 3); le entrate in conto capitale (titolo 4); le entrate da riduzione di attività finanziarie (titolo 5). Tra le entrate finali che possono essere prese in considerazione ai fini dell’equilibrio di bilancio non è quindi menzionato l’eventuale avanzo dell’esercizio precedente.

²⁶ “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”.

riamente metterlo a disposizione delle intese sancite in ambito regionale per il rispetto, di comparto, del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243²⁷.

La sentenza ha cura di precisare che questa interpretazione trova *“un qualche supporto nell’oscura formulazione della norma e nelle stesse difese del Presidente del Consiglio dei ministri, che oscillano tra la rivendicazione della neutralità finanziaria delle disposizioni impugnate – e la conseguente carenza di interesse della ricorrente – e l’affermazione della doverosa sottoposizione delle autonomie agli obblighi di contribuzione al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica”*.

Evidenzia quindi che, se così fosse, la norma impugnata comporterebbe la preclusione a utilizzare l’avanzo di amministrazione “libero”, al netto dei fondi vincolati, accantonati e destinati di cui all’art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, pur dopo il suo accertamento nelle forme di legge.

Nella sentenza la Corte dimostra, quindi, di condividere la lesività, sull’autonomia regionale della regione ricorrente di questa interpretazione, ma decide di utilizzare la tecnica interpretativa di rigetto, ritenendo possibile *“un’interpretazione adeguatrice della disposizione in questione, in grado di escludere tale contrasto”*.

Precisa, infatti, che *“l’interpretazione non può che essere quella secondo cui l’avanzo di amministrazione rimane nella disponibilità dell’ente che lo realizza”, perché “gli enti territoriali in avanzo di amministrazione hanno la mera facoltà – e non l’obbligo – di mettere a disposizione delle politiche regionali di investimento una parte o l’intero avanzo. È infatti nella piena disponibilità dell’ente titolare dell’avanzo partecipare o meno alle intese in ambito regionale. Solo in caso di libero esercizio di tale opzione l’ente può destinare l’avanzo all’incremento degli spazi finanziari regionali. Ove, viceversa, tale opzione solidaristica non sia ritenuta utile dall’ente titolare dell’avanzo, in capo allo stesso permane la disponibilità del suo impiego”*.

In base a tale interpretazione, quindi, l’ente “può”, ma non “deve”, mettere a disposizione delle politiche regionali l’intero o anche una parte dell’avanzo, ma ne mantiene la piena disponibilità: pertanto non si può ritenere (come invece era probabilmente nella intenzione del Ministero dell’economia e delle finanze), che le risorse dell’avanzo di amministrazione degli enti territoriali rimangano “congelate” in attesa dell’eventuale attivazione delle intese regionali. Tali risorse possono essere quindi da subito utilizzate dall’ente territoriale. La diversa interpretazione avrebbe portato invece, paradossalmente, a replicare, con la nuova disciplina, che pure è stata diretta a sancirne il superamento, uno dei principali problemi del Patto di Stabilità: quello per cui gli enti territoriali avevano la disponibilità di risorse, ma il Patto impediva di spenderle.

In ogni caso, la sentenza corrobora la propria opzione interpretativa da diversi punti di vista.

²⁷ Sui limiti già propri di questa normativa, cfr. F. GALLO, *Il principio costituzionale di equilibrio di bilancio e il tramonto dell’autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rass. tribut.*, 2014, n. 6, 1199 ss.

“Anzitutto, la mancata previsione dell’avanzo di amministrazione tra le entrate disponibili deriva dal fatto che la norma contestata è riferita al momento di redazione del bilancio di previsione, mentre l’accertamento del risultato di amministrazione dell’anno precedente avviene a esercizio inoltrato con l’approvazione del rendiconto. Solo dopo l’eventuale accertamento del risultato positivo, la risorsa può essere iscritta in bilancio con apposita variazione in entrata e in uscita (con destinazione che – salvo casi eccezionali – dovrebbe essere rivolta a spese di investimento).

È evidente che la mancata iscrizione dell’avanzo di amministrazione nel bilancio di previsione deriva dalla fisiologia temporale della gestione contabile e dal collegato principio di copertura della spesa, secondo cui qualsiasi intervento può essere realizzato solo dopo l’accertamento dell’esistenza della correlata risorsa.

Proprio in ossequio al principio della previa copertura, questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima l’applicazione dell’avanzo presunto al bilancio di previsione regionale (sentenze n. 279 del 2016, n. 250 e n. 266 del 2013 e n. 192 del 2012). A ben vedere, di tale principio il primo periodo dell’art. 1 costituisce mero corollario, poiché all’inizio dell’esercizio finanziario il risultato di quello precedente non può essere accertato nelle forme di legge”.

Ma non solo. Un’interpretazione vincolante del “conferimento” dell’avanzo verrebbe poi a costituire una contribuzione a carico del titolare dell’avanzo stesso in favore delle esigenze della finanza pubblica allargata, senza che ne sussistano gli estremi; in altre parole la norma determinerebbe *“una sottrazione materiale di risorse, analoga alla previsione di una riserva all’erario o di un accantonamento di entrata a valere sulle quote di tributi erariali di spettanza regionale”, per cui si sarebbe in presenza di un contributo ai vincoli di finanza pubblica “senza averne i necessari requisiti e presupposti tra i quali è opportuno ricordare: a) la previa quantificazione; b) la proporzionalità rispetto alle condizioni economico-finanziarie dell’ente assoggettato; c) il puntuale collegamento alla manovra di finanza pubblica realizzata dallo Stato (sentenze n. 188 del 2016, n. 155 e n. 19 del 2015)”.*

Svolte queste precisazioni, la sentenza redige poi una sorta di vademecum sulla ammissibilità unilaterale da parte dello Stato, anche se provvisoria, di tale contribuzione: essa è, infatti, i) ammissibile solo quando la tempistica della manovra di finanza pubblica non consenta un previo contraddittorio e una piena concertazione con le autonomie interessate; inoltre, ii) tale straordinaria misura deve essere prevista in modo chiaro, trasparente, imparziale e proporzionato al fine di consentire che i sacrifici siano equamente ripartiti tra le comunità territoriali interessate e che gli amministratori di dette comunità abbiano riferimenti attendibili per l’ottimale impiego delle risorse effettivamente a disposizione dopo l’eventuale conferimento del contributo²⁸.

²⁸ La sentenza ricorda che tale principio risulta, tra l’altro, espresso nell’art. 5, comma 2, lettera c), della legge cost. n. 1 del 2012 il quale dispone che «[l]a legge di cui al comma 1 disciplina altresì: [...] le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni».

La sentenza mette anche in evidenza che l'impiego dell'avanzo quale contributo ²⁹ai vincoli di finanza pubblica sarebbe contrario ai principi di eguaglianza e proporzionalità nella determinazione del sacrificio posto a carico dei singoli enti, *“poiché la sua dimensione sarebbe del tutto casuale e legata all'episodico concatenarsi delle varie dinamiche dei singoli bilanci”*; sarebbe anche *“irragionevole, perché verrebbe a costituire una immotivata penalizzazione finanziaria per le gestioni virtuose, atteso che la realizzazione di un risultato positivo – salvo il caso di gravi carenze nella prestazione dei servizi alla collettività – è di regola indice di una condotta virtuosa dell'ente territoriale”*.

Conclude, quindi, anche richiamando l'art. 97 Cost., in forza del quale si deve ritenere che il risultato di amministrazione costituisca *“parte integrante, anzi coefficiente necessario, della qualificazione del concetto di «equilibrio dei bilanci». Nell'articolazione teleologica del precetto costituzionale, la quale può essere tradotta, sotto il profilo dinamico, nella continua ricerca degli equilibri – la materia finanziaria è “viva” e sottoposta a una notevole quantità di variabili che non consentono, se non casualmente, il raggiungimento e il mantenimento di una situazione stabile e definitiva –, quello che viene in rilievo nel presente ragionamento, cioè l'equilibrio di bilancio ex post, corrisponde all'assenza di un disavanzo al termine dell'esercizio finanziario. E tuttavia il buon andamento presuppone anche che al positivo risultato finanziario faccia riscontro una corretta e ottimale erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali rese alla collettività”*.

Una volta escluso, quindi, che per come è strutturata la norma possa inquadrarsi come un legittimo contributo alla sostenibilità del debito pubblico, la sentenza conclude che l'avanzo di amministrazione non può essere oggetto di *“prelievo forzoso”* attraverso indirette prescrizioni tecniche come quelle impugnate dalla ricorrente. L'utilizzo della tecnica della interpretazione adeguatrice, motivata sui parametri costituzionali riferibili a tutto il complesso delle autonomie territoriali, vale quindi a estendere a tutti questi enti l'effetto della pronuncia.

2.2. Al legislatore non è consentito stravolgere la definizione identitaria del fondo pluriennale di riequilibrio

Quanto alla seconda questione, quella inerente il fondo pluriennale vincolato, la sentenza ne ricostruisce l'origine, ricordando come questa sia una posta di bilancio introdotta dalla nuova disciplina in materia di armonizzazione dei sistemi contabili di cui al decreto legislativo n. 118/2011 e costituisca lo strumento per reimputare su esercizi successivi spese già impegnate ma non ancora giunte a scadenza. Ha cura di precisare che trattandosi di spese già impegnate su esercizi precedenti, esse sono finanziariamente già coperte con le entrate di detti esercizi.

²⁹ La successiva sentenza n. 252 del 2017 ha confermato - anche se non appare del tutto coordinata, perlomeno sul piano delle motivazioni, con la sentenza n. 247 - che la disposizione dell'art. 2, comma 1, lettera a) della legge n. 164 de 2016, non determina un effetto espropriativo perché i contenuti delle intese *“sono rimessi alla disponibilità delle parti”*.

Analizza quindi le censure delle ricorrenti, dirette a dimostrare che il secondo periodo della norma impugnata introduce restrizioni all'utilizzo del suddetto fondo per il periodo 2017-2019, nonché la possibilità, dal 2020, di iscrivere il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa solo per la parte finanziata da entrate finali, determinando quindi la limitazione o l'impossibilità, a decorrere dal 2017, di utilizzare risorse già destinate negli esercizi precedenti al finanziamento di spese oggetto di riprogrammazione, con conseguente necessità di utilizzare a loro copertura nuove entrate dell'anno sul quale vengono riprogrammate le spese, che diversamente avrebbero potuto essere altrimenti impiegate per nuovi interventi.

Dette restrizioni, a partire dal 2017, determinerebbero quindi un congelamento delle risorse pur disponibili, la cui utilizzazione sarebbe già stata programmata. In tal modo il fondo pluriennale vincolato, anziché funzionare come garanzia conservativa di risorse non erogate ma vincolate nel fine, subirebbe un'eterogenesi strumentale agli equilibri della finanza pubblica allargata, al contempo provocando una scoperta sopravveniente di iniziative già approvate e, in ragione di ciò, un conseguente squilibrio per il bilancio dell'ente territoriale investito dalla contestata novella legislativa.

Un istituto nato per la mera esposizione contabile delle diacronie inerenti alla gestione di competenza e di cassa dei programmi aventi valenza pluriennale sarebbe stato, quindi, trasformato in un'occasione per un'indebita intrusione negli equilibri finanziari degli enti territoriali, con violazione della loro autonomia finanziaria e del correlato buon andamento della programmazione.

Anche in questo la sentenza, anziché dichiarare l'incostituzionalità della disposizione – che avrebbe avuto un effetto limitato alle sole ricorrenti – adotta la tecnica della interpretazione adeguatrice, il cui effetto si estende, dati i parametri costituzionali invocati, a tutto il comparto degli enti territoriali.

Premette, infatti, che *“la complessa formulazione delle disposizioni impugnate e le difese svolte dal Presidente del Consiglio dei ministri sono idonee a ingenerare il dubbio che esse si configurino effettivamente come prescrittive di contribuzioni vincolate alla realizzazione di obiettivi generali della finanza pubblica allargata”*. Precisa, quindi: *“per quanto in seguito specificato, le disposizioni impugnate sarebbero però in contrasto con i parametri costituzionali evocati dalle ricorrenti se non se ne offrisse una lettura alternativa, costituzionalmente orientata. A quest'ultima soluzione si deve accedere, interpretando le norme nel senso che le disposizioni impugnate non alterano la struttura e la gestione temporale del fondo pluriennale vincolato”*.

In base alla interpretazione fornita dalla sentenza, *“accertamenti, impegni, obbligazioni attive e passive rimangono rappresentati e gestiti in bilancio secondo quanto programmato a suo tempo dall'ente territoriale. Pertanto, l'iscrizione o meno nei titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dell'entrata e nei titoli 1, 2 e 3 della spesa deve essere intesa in senso meramente tecnico-contabile, quale criterio armonizzato per il consolidamento dei conti nazionali. Tale aggregazione contabile non incide né quantitativamente né temporalmente sulle risorse legittimamente accantonate per la copertura di programmi, impegni e obbligazioni passive concordate negli esercizi anteriori alle scadenze del fondo pluriennale vincolato”*.

Pertanto le “*autonomie ricorrenti*”, “*unitamente agli altri enti territoriali, mantengono la piena facoltà di gestire secundum legem il fondo pluriennale vincolato, indipendentemente dalla sua collocazione nei contestati titoli di bilancio*”.

Secondo la sentenza solo questa interpretazione adeguatrice è conforme alla *ratio* dell'istituto del fondo pluriennale vincolato, il quale è finalizzato a gestire correttamente il principio della “competenza rinforzata”, che è stato introdotto nella contabilità degli enti territoriali, dall'allegato allegato 1, punto 16, del d.lgs. n. 118 del 2011³⁰, al punto che la disciplina dell'art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011, ne fornisce “*una definizione identitaria univoca*”, “*la cui disciplina è assolutamente astretta dalla finalità di conservare la copertura delle spese pluriennali*”.

In conseguenza di questa specifica identità del fondo pluriennale vincolato, pertanto, “*nessuna disposizione – ancorché contenuta nella legge rinforzata – [può] implicare un'eterogenesi semantica e funzionale senza violare l'art. 81 della Costituzione. Pertanto, dall'analitica definizione normativa del fondo pluriennale vincolato, si ricava che la norma censurata non può essere interpretata come modificativa della copertura delle obbligazioni e degli impegni legittimamente assunti dall'ente territoriale cui corrisponde il vincolo del fondo pluriennale, “naturalmente” finalizzato a conservare le risorse necessarie per onorare le relative scadenze finanziarie*”.

La conclusione è quanto mai opportuna, perché a ritenere altrimenti, la norma avrebbe determinato una penalizzazione di quelle amministrazioni che hanno virtuosamente applicato i principi contabili e con scrupolo hanno accantonato le coperture. Si sarebbe quindi bloccata la spesa di investimento delle realtà economicamente sane.

Tale interpretazione adeguatrice viene confermata da ulteriori e convergenti considerazioni.

La pur doverosa contribuzione degli enti territoriali al comune obiettivo macroeconomico di assicurare la sostenibilità del debito nazionale deve essere improntata a trasparenza, proporzionalità e previa quantificazione, mentre “*le disposizioni impugnate non possiedono connotati idonei alla loro qualificazione nei termini precedentemente precisati, dal momento che non contengono previsione, stima, quantificazione e modalità della pretesa contribuzione agli obiettivi di finanza pubblica*”.

Inoltre, qualora si ritenesse (come in realtà imponevano le norme impugnate) che il vincolo autorizzatorio all'esecuzione delle spese contenuto nel fondo pluriennale vincolato possa essere rimosso *ex lege*, costringendo l'ente territoriale a trovare nuove coperture o a rendersi inadempiente, si verificherebbe una “*diretta collisione con i precetti contenuti nell'art. 81 Cost. Neppure la legge rinforzata potrebbe introdurre una statuizione di tal gene-*

³⁰ “Tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive, che danno luogo a entrate e spese per l'ente, devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza. È, in ogni caso, fatta salva la piena copertura finanziaria degli impegni di spesa giuridicamente assunti a prescindere dall'esercizio finanziario in cui gli stessi sono imputati. L'accertamento costituisce la fase dell'entrata con la quale si perfeziona un diritto di credito relativo ad una riscossione da realizzare e si imputa contabilmente all'esercizio finanziario nel quale il diritto di credito viene a scadenza”.

re: quest'ultima colliderebbe con il principio di previa e costante copertura della spesa dal momento dell'autorizzazione fino a quello dell'erogazione".

Altrimenti, "il concetto di equilibrio dei singoli bilanci pubblici sarebbe sottomesso a una serie di potenziali variabili normative che metterebbero in crisi non solo l'equilibrio patrimoniale dell'ente, ma la sua stessa immagine di soggetto operante sul mercato in qualità di committente".

Qualora si legittimasse un blocco degli impegni e dei pagamenti contenuti nel fondo pluriennale vincolato sarebbe, infatti, compromessa "l'affidabilità di soggetto pagatore" delle amministrazioni territoriali perché verrebbero private della provvista a suo tempo accantonata per onorare i debiti contratti e ciò a discapito non solo delle norme comunitarie ma anche nazionali (come il d.l. n. 35 del 2013) che hanno cercato di contrastare il fenomeno dei ritardi dei pagamenti (l'Italia peraltro è stata recentemente deferita alla Corte di Giustizia dalla Commissione europea per ritardi sistematici nei pagamenti pubblici ai fornitori). Pertanto, se "l'art. 1, comma 1, lettera b) della legge n. 164 del 2016 fosse interpretato nel senso proposto dalle ricorrenti, il conseguente pregiudizio all'adempimento delle obbligazioni passive verrebbe a riprodurre i lamentati inconvenienti e a pregiudicare il piano di contrasto al richiamato fenomeno disfunzionale. Ciò senza considerare l'effetto negativo sulla coerenza della legislazione nazionale in materia, che diventerebbe particolarmente contraddittoria".

Da questa argomentazione la sentenza trae quindi la conclusione che "l'art. 1, comma 1, lettera b), secondo e terzo periodo, della legge n. 164 del 2016, deve essere inteso nel senso che il fondo pluriennale vincolato continua a essere strutturato in modo tale che accertamenti, impegni, obbligazioni attive e passive sono rappresentate e gestite in bilancio secondo i richiamati canoni basilari dell'istituto. L'iscrizione o meno nei titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dell'entrata e nei titoli 1, 2 e 3 della spesa deve essere intesa in senso tecnico-contabile, come criterio matematico armonizzato ai fini del consolidamento dei conti nazionali, mentre devono ritenersi inalterate e intangibili le risorse legittimamente accantonate per la copertura di programmi, impegni e obbligazioni passive concordate negli esercizi anteriori alla scadenza".

La sentenza sostiene questa argomentazione precisando che tali aggregati non esauriscono la consistenza del bilancio degli enti territoriali per cui, ove non specificamente ivi inserito, "il fondo pluriennale vincolato può trovare allocazione e gestione conforme in diversa partita contabile" e conclude, che "è implausibile" che la mutevole articolazione degli schemi armonizzati "possa indurre, ancorché attraverso una legge rinforzata, la novazione di tale complesso quadro costituzionale".

Altrimenti, se le disposizioni impugnate fossero interpretate come fonte di contribuzione ai vincoli di finanza pubblica, "esse sarebbero illegittime in riferimento a entrambi i precetti dell'art. 97, primo comma, Cost.: da un lato, lederebbero l'equilibrio di bilancio del singolo ente attraverso la modifica ex lege di programmi ed obbligazioni già assunte; dall'altro, baserebbero la manovra di finanza pubblica su elementi incerti e aleatori, quali i risparmi fondati su entità economiche in fieri come il fondo pluriennale vincolato".

Gli enti territoriali, quindi, - ribadisce fermamente la sentenza - mantengono *“la piena facoltà di gestire, secondo l’art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, il fondo pluriennale vincolato, indipendentemente dalla sua collocazione nei contestati titoli di bilancio”*.

Nella parte finale, la Corte stigmatizza poi severamente il modo di procedere del legislatore nazionale: l’accentuarsi della complessità tecnica della legislazione in materia finanziaria può infatti *“determinare effetti non in linea con il dettato costituzionale e creare delle zone d’ombra in grado di rendere ardua la giustiziabilità di disposizioni non conformi a Costituzione”*, e si può arrivare al punto che *“un tale modo di legiferare pregiudichi la trasparenza in riferimento al rapporto tra politiche di bilancio, responsabilità politica delle strategie finanziarie e accessibilità alle informazioni da parte delle collettività amministrare”*.

Richiamando la sentenza n. 184 del 2016, quando aveva lucidamente ribadito la natura del bilancio come *“bene pubblico”*³¹ evidenziandone l’imprescindibile legame con il principio democratico, la sentenza richiama quindi il legislatore ad adottare *“una trasparenza divulgativa a corredo degli enunciati di più complessa interpretazione e attuazione, poiché non potrebbe ritenersi consentito un abuso della “tecnicità contabile” finalizzato a creare indiretti effetti novativi sulla disciplina specificativa dei principi costituzionali di natura finanziaria e di quelli ad essi legati da un rapporto di interdipendenza”*.

In altre parole, il bilancio le autonomie territoriali è funzionale a rappresentare le risorse disponibili e le scelte effettuate: *“come sono state presentate all’elettore, come sono state programmate, come sono state realizzate”*; una riduzione *“a cascata”* delle risorse, *“che scende secondo i rami delle relazioni finanziarie che partono dallo Stato per giungere agli enti territoriali di base”*³², perpetrata abusando della tecnicità contabile, non è consentita.

La formula *“non potrebbe ritenersi consentito”* suona dunque come un deciso rimprovero al legislatore (dietro il quale, su questi temi, spesso, di fatto, si ritrova in posizione dominante il Ministero dell’economia e delle finanze), a non abusare dell’argomento dell’equilibrio finanziario per aggirare il rispetto di altri parametri costituzionali e quindi alterare surrettiziamente la coesistenzialità tra principio autonomistico e principio democratico.

Il principio autonomista, infatti, è un principio delicato: proprio il susseguirsi di queste più o meno piccole e dissimulate distorsioni può minarne, come esito finale, l’efficacia, facilitando poi, sul piano politico e culturale, una sostanziale *“abuiria”* dei valori insiti nel pluralismo istituzionale³³. Ma, come si è cercato di dimostrare, fortunatamente esistono filoni della giurisprudenza costituzionale che hanno dimostrato di sapersene prendere cura.

³¹ Cfr., sul valore di tale qualificazione, L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in questa Rivista n. 1/2017, p. 19.

³² Così A. CAROSI, *La corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, cit.

³³ *Mutatis mutandis* torna alla mente, come metafora, l’analisi di Pierpaolo Pasolini (*Sfida ai dirigenti della televisione*, in Corriere Della Sera, 9 dicembre del 1973), quando constatava come il *“centralismo della civiltà dei consumi”*, con la sua silenziosa e dissimulata opera di omologazione, ma che in realtà sollecitava una *“adesione ai modelli imposti dal Centro”* *“totale e incondizionata”*, fosse stato molto più insidioso del violento e retorico *“centralismo fascista”*.