

Sentenza: n. 311 del 20 dicembre 2012

Materia: Bilancio e contabilità pubblica

Limiti violati: articoli 3, 5, 41, 42, 81, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost., il principio di leale collaborazione, le norme interposte di cui all'art. 2, comma 2, lettere b), c), p), dd), ii), ll), della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), e, con riguardo alla Regione siciliana, gli articoli 20, 36 e 43 dello statuto regionale, e l'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione), con riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma, della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regioni Piemonte, Veneto, Toscana, Sicilia

Oggetto: articolo 35, commi 8, 9, 10 e 13, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27,

Esito: - cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, comma 10, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), promosse, in riferimento agli artt 3, 5, 41, 42, 81, 97, 117, 118, 119, nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, commi 8, 9, 10 e 13, del decreto-legge n. 1 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione e alle norme interposte di cui alla legge n. 42 del 2009;

Estensore nota: Carla Paradiso

La Corte Costituzionale si pronuncia su cinque ricorsi, proposti dalle Regioni Piemonte, Veneto, Toscana e Regione siciliana che hanno impugnato, fra l'altro, l'articolo 35, commi 8, 9, 10 e 13, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, con riferimento ai seguenti parametri: articoli 3, 5, 41, 42, 81, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost., principio di leale collaborazione, norme interposte di cui all'art. 2, comma 2, lettere b), c), p), dd), ii), ll), della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), e, con riguardo alla Regione siciliana, articoli 20, 36 e 43 dello statuto regionale, approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione), con riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma, della Costituzione.

Nel merito, tutte le ricorrenti censurano la temporanea sospensione, fino al 31 dicembre 2014, del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 279 del

1997 (regime introdotto per Regioni ed enti locali e poi esteso anche a università statali ed enti del servizio sanitario) e la contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica regolato dall'articolo 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720 (Istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici).

In via preliminare la Consulta ricostruisce il quadro normativo in cui si collocano le disposizioni censurate sottolineando tre passaggi legislativi principali:

- introduzione del sistema di tesoreria unica per gli enti e gli organismi del settore pubblico allargato (legge n. 720 del 1984);
- decreto legislativo n. 279 del 1997 che ha istituito il regime di tesoreria unica, cosiddetta 'mista' per Regioni ed enti locali (applicato poi anche a università statali ed enti del servizio sanitario nazionale);
- articolo 35 del decreto-legge n. 1 del 2012, impugnato dalle ricorrenti, che ha sospeso la vigenza del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista fino al 31 dicembre 2014, disponendo la temporanea applicazione del regime introdotto nel 1984.

La legge n. 720 del 1984 prevede un sistema di tesoreria di tipo "binario", così definito dalla Corte nella sentenza n. 243 del 1985; l'articolo 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997 (i cui effetti sono ora sospesi fino al 31 dicembre 2014 dalla normativa impugnata) ha invece introdotto per Regioni ed enti locali (e poi anche per le università statali e gli enti del servizio sanitario) un regime di tesoreria unica cosiddetta mista. In base ad esso, tutte «*le disponibilità derivanti dalle entrate diverse da quelle» riconducibili direttamente o indirettamente allo Stato – le quali debbono essere mantenute su conti infruttiferi presso la Tesoreria erariale – possono essere tenute dagli enti presso i propri servizi di tesoreria*».

Il regime di tesoreria unica cosiddetta mista è stato applicato alle Regioni a statuto ordinario dal 2001, L'estensione alle Regioni a statuto speciale e Province autonome è stata prevista a partire dal 2009.

L'articolo 35, comma 8, del decreto-legge n. 1 del 2012, impugnato dalle ricorrenti, ha previsto la sospensione fino al 31 dicembre 2014 del regime di tesoreria unica cosiddetta mista introdotto nel 1997 e, contestualmente, ha previsto l'applicazione del sistema regolato dall'articolo 1 della legge n. 720 del 1984. La Corte evidenzia che l'articolo 35 (Misure per la tempestività dei pagamenti per l'estinzione dei debiti pregressi delle amministrazioni statali nonché disposizioni in materia di tesoreria unica), con la scelta di sospendere temporaneamente il regime di tesoreria unica cosiddetta mista, si inserisce nell'ambito di interventi diretti a garantire la tempestività dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni. L'articolo 35, nel prevedere la temporanea applicazione a Regioni ed enti locali del regime di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984, senza vincolare o limitare la disponibilità delle somme né incidere sulla loro destinazione, produce l'effetto immediato di riversare liquidità nelle tesorerie erariali, al fine di ridurre il fabbisogno finanziario, cioè l'ammontare per cui lo Stato deve – o ha già dovuto – ricorrere all'indebitamento mediante l'emissione di titoli.

La disciplina censurata rientra tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, si colloca nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (la cui determinazione spetta alla potestà legislativa statale) e comporta evidenti implicazioni anche in materia di tutela del risparmio e dei mercati finanziari. Il sistema di tesoreria unica è uno strumento essenziale per assicurare il contenimento del fabbisogno finanziario dello Stato ordinamento. Compete al legislatore statale, quindi, regolare il funzionamento di tale sistema. La Corte ha già precisato che possono essere ritenute principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., le norme che «*si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi*» (sentenze n. 193 e n. 148 del 2012; conformi, ex plurimis, sentenze n. 232 del 2011 e n.

326 del 2010). L'articolo 35, disponendo, al fine di ridurre il fabbisogno finanziario dello Stato, la sospensione fino al 31 dicembre 2014 del regime di tesoreria unica cosiddetta mista e la contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica di cui alla legge n. 720 del 1984, soddisfa entrambe queste condizioni, perché ha carattere transitorio e non incide sulla disponibilità delle risorse di Regioni ed enti locali, che sono comunque tenuti a contribuire al contenimento del fabbisogno finanziario del settore pubblico allargato. Dall'accertata natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica della normativa impugnata discende la non fondatezza delle censure riferite all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 151 del 2012, n. 91 del 2011, n. 326 e n. 27 del 2010, n. 237 del 2009, n. 456 e n. 244 del 2005).

Eguale non fondate sono le censure prospettate dalle ricorrenti in riferimento all'art. 119 Cost.

L'autonomia finanziaria postula che le Regioni e gli enti locali «*abbiano la effettiva disponibilità delle risorse loro attribuite ed il potere di manovra dei mezzi finanziari*» (sentenza n. 171 del 1999) e ha «*un indubbio carattere funzionale*» (sentenza n. 742 del 1988) all'assolvimento dei compiti istituzionali che gli enti sono chiamati a svolgere. Inoltre, l'art. 119, secondo comma, Cost. prevede che le Regioni e gli enti locali «*[s]tabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*». Il regime di tesoreria unica non lede l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali: esso non preclude ai soggetti che vi sono sottoposti «*la facoltà di disporre delle proprie risorse, nel senso di valutarne discrezionalmente la congruità rispetto alle necessità concrete e di indirizzarle verso gli obiettivi rispondenti alle finalità istituzionali, ma si limita a consentire il controllo del flusso delle disponibilità di cassa, coordinandolo alle esigenze generali dell'economia nazionale*» (sentenza n. 162 del 1982). Ne discende che l'autonomia di Regioni ed enti locali nel disporre delle proprie risorse per «*finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite*» (art. 119, quarto comma, Cost.) non è limitata dalla disciplina impugnata, che non influisce in alcun modo sulla disponibilità delle loro somme; né i conti presso le Tesorerie provinciali intestati agli enti possono essere considerati come «*anomali strumenti di controllo sulla gestione finanziaria*», in quanto non frappongono «*ostacoli all'effettiva e pronta utilizzazione delle risorse a disposizione*» di Regioni ed enti locali (sentenze n. 742 del 1988, n. 244 del 1985, n. 307 del 1983, n. 162 del 1982, n. 94 del 1981 e n. 155 del 1977).

Le ricorrenti, d'altra parte, lamentano esclusivamente la sottrazione – temporalmente limitata – alle Regioni e agli enti locali del potere di decidere presso quale istituto di credito depositare l'intero ammontare delle somme derivanti da entrate proprie. Da tale menomazione discenderebbe l'impossibilità per gli enti di negoziare un tasso di interesse bancario superiore a quello garantito dai sottoconti fruttiferi presso le Tesorerie provinciali. Tuttavia, l'eventuale minore redditività delle somme depositate nella Tesoreria erariale rispetto a quella che si avrebbe presso gli istituti di credito non incide in misura costituzionalmente rilevante sulla autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, considerato che il sistema di tesoreria unica assicura per legge agli enti ad esso sottoposti un tasso di interesse – determinato secondo criteri di mercato – sulle somme derivanti da entrate proprie, garanzia che il sistema bancario non può offrire con altrettanta certezza a tutti gli enti; e considerate altresì, sia le circostanze straordinarie della finanza del settore pubblico allargato, sia la temporaneità della misura. Queste ultime censure muovevano dall'assunto che una minore redditività delle giacenze di cassa, determinata da una riduzione del tasso di interesse a seguito della rinegoziazione dei tassi tra enti pubblici e tesorieri, configurerebbe una lesione dell'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali. Una volta riconosciuto che il sistema di tesoreria unica previsto dalla normativa impugnata non viola l'art. 119 Cost. e che la minore redditività da interessi bancari non influisce in misura costituzionalmente rilevante sulla autonomia finanziaria degli enti, le censure prospettate in relazione all'art. 35, comma 13, debbono essere rigettate.

Secondo la Consulta la non fondatezza delle censure riferite agli articoli 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost. determina il rigetto anche degli altri motivi di gravame prospettati dalle ricorrenti, strettamente collegati alla lamentata lesione dell'autonomia finanziaria:

- non sono fondate le censure formulate con riferimento alle norme interposte di cui all'art. 2, comma 2, lettere b), c), p), dd), ii), ll), della legge n. 42 del 2009, dirette a garantire l'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali. L'obbligo di giacenza presso le casse erariali previsto dall'art. 35 non influisce sulla disponibilità delle somme degli enti, né tanto meno sulla corrispondenza tra responsabilità finanziaria e responsabilità amministrativa di Regioni ed enti locali;
- ugualmente non sono fondate le censure sollevate dalle Regioni Piemonte e Veneto in riferimento all'art. 118 Cost., perché la capacità amministrativa degli enti non può ritenersi limitata da un sistema che garantisce ad essi la piena ed effettiva disponibilità delle risorse. L'art. 35 non determina la soppressione dei servizi di tesoreria di Regioni ed enti locali, perché i loro tesorerieri continuano a svolgere il complesso di operazioni collegate alla gestione finanziaria dei rispettivi enti, come il pagamento di spese e la custodia di titoli e valori. L'unica differenza è che, fino al 31 dicembre 2014, i tesorerieri degli enti debbono coordinarsi con le sezioni di Tesoreria provinciale per quanto riguarda tutte le operazioni di cassa, mentre nel regime cosiddetto misto ciò si verificava solo con riferimento all'uso di somme derivanti dalle entrate non proprie dell'ente, depositate sui conti non fruttiferi della Tesoreria erariale;
- non sono fondate le censure riferite agli artt. 3 e 97 Cost., anch'esse prospettate dalle Regioni Piemonte e Veneto, in quanto la normativa impugnata è finalizzata anche a contrastare, in modo non irragionevole, il ritardo nei pagamenti da parte degli enti pubblici, ad accelerare la spesa e a favorire il buon andamento della pubblica amministrazione. Ciò trova conferma nella stretta correlazione esistente tra tutte le misure dettate dall'art. 35, sottolineata dall'uso, nella rubrica dell'articolo, della congiunzione «nonché» per collegare le disposizioni in materia di tempestività dei pagamenti ed estinzione dei debiti con quelle in materia di tesoreria unica: interventi tutti riguardanti la gestione della liquidità. L'obiettivo di perseguire la tempestività dei pagamenti, del resto, richiede una gestione di tesoreria che non incentivi l'accumulo di giacenze, sicché l'eventuale interesse di Regioni e di enti locali a mantenere ingenti somme presso le loro tesorerie risulterebbe contrario al principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.;
- va rigettata, poi, la censura sollevata dalla Regione Veneto in relazione all'art. 5 Cost., in quanto, come sopra illustrato con riguardo agli articoli 117 e 119 Cost., il sistema di tesoreria unica non produce alcuna lesione delle autonomie territoriali;
- non sono fondate le censure formulate dalle Regioni Piemonte e Veneto in riferimento all'art. 120 Cost., perché la violazione del principio di leale collaborazione non può essere prospettata quando si tratti di attività legislativa (sentenza n. 33 del 2011). Inoltre, la disciplina censurata – che stabilisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica e mira a regolare i flussi di liquidità sull'intero territorio nazionale – non può essere considerata come intervento sostitutivo;
- vanno rigettate anche le censure prospettate dalla Regione siciliana per violazione degli artt. 20, 36 e 43 dello statuto, dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, e dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, con riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma, Cost. Come già osservato dalla Corte, nello statuto siciliano e nelle disposizioni di attuazione non vi sono norme relative ai meccanismi di tesoreria (sentenza n. 334 del 2009). Gli stessi articoli richiamati dalla ricorrente si limitano a dettare previsioni generiche circa il fabbisogno finanziario; né, dato il tenore delle disposizioni statutarie, è possibile individuare situazioni da comparare al fine di verificare – ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 – se vi siano eventuali «forme di autonomia» più ampie, già attribuite alla Regione siciliana, rispetto a quelle garantite dalla normativa impugnata (sentenza n. 314 del 2003).