

Note a prima lettura della sentenza n. 105 del 2019 della Corte costituzionale

Sommario: 1. *Premessa*. – 2. *Il contesto fattuale e normativo di riferimento e la questione di costituzionalità al vaglio della Corte*. – 3. *La decisione della Corte*. – 4. *Note conclusive*.

1. *Premessa*

Con la sentenza in commento, la Corte, nel dichiarare inammissibile, per difetto di motivazione sulla rilevanza, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, c. 11-*septies*, d.l. n. 244/2016, ha, al contempo, fornito importanti indicazioni in ordine al rapporto tra *avanzo di amministrazione* e *piano di riequilibrio finanziario pluriennale*.

Più in particolare, nel comunicato stampa del 2 maggio 2019 inerente alla pronuncia in commento, si legge che *“l'avanzo di amministrazione, in quanto risultato di amministrazione positivo, è unico e, quindi, assolutamente incompatibile con un piano pluriennale di riequilibrio, che presuppone, al contrario, passività scaglionate nel tempo”* e che costituisce quindi una *“contraddizione assoluta la facoltà di deliberare il nuovo piano di riequilibrio finanziario pluriennale da parte degli enti locali che abbiano conseguito un miglioramento dell'avanzo di amministrazione”*.

La pronuncia in questione, dunque, pur essendo formalmente di *inammissibilità*, presenta profili di interesse in relazione alle *indicazioni* che la Corte ha fornito al legislatore in ordine alla rilevata *“aporia legislativa”*.

2. *Il contesto fattuale e normativo di riferimento e la questione di costituzionalità al vaglio della Corte*

La vicenda trae origine dalla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale avviata, in un primo momento, dal Comune di Pozzallo, ai sensi dell'art. 243-*bis* del d.lgs. n. 267/2000 (nel seguito *“Tuel”*).

La Corte dei conti – dapprima la Sezione di controllo per la Regione siciliana e, successivamente, le Sezioni riunite in speciale composizione – aveva negato l'approvazione del piano considerato che questo era stato approvato oltre il termine perentorio previsto dal citato art. 243-*bis* Tuel (1).

Successivamente all'avvio della procedura di dissesto (derivante dalla mancata approvazione del piano) entrava in vigore la norma oggetto dello scrutinio di costituzionalità, secondo cui *“per gli enti locali che, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, pur avendo avviato la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 243-bis del testo unico di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, non abbiano rispettato il termine di cui al primo periodo del c. 5 del medesimo art. 243-bis ovvero quello di cui art. 2, c. 5-bis, d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2015, n. 125, non conseguendo l'accoglimento del piano secondo le modalità di cui all'art. 243-quater, c. 3, del citato d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, il termine per poter deliberare un nuovo piano di riequilibrio finanziario pluriennale, secondo la procedura di cui all'art. 243-bis del medesimo d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, è prorogato al 30 aprile 2017. Non si applica l'ultimo periodo del medesimo art. 243-bis, c. 1, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. La facoltà di cui al primo periodo del presente comma è subordinata all'avvenuto conseguimento di un miglioramento, inteso quale aumento dell'avanzo di amministrazione o diminuzione del disavanzo di amministrazione, registrato nell'ultimo rendiconto approvato dall'ente locale. Nelle more del termine di cui al primo periodo del presente comma e sino alla conclusione della relativa procedura, non si applica l'art. 243-quater, c. 7, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, con sospensione delle procedure eventualmente avviate in esecuzione del medesimo”*.

In buona sostanza, con tale disposizione il legislatore ha consentito agli enti locali, destinatari di un

(1) Secondo l'art. 243-*bis* Tuel, in particolare, *“i comuni e le province per i quali, anche in considerazione delle pronunce delle competenti sezioni giurisdizionali della Corte dei conti sui bilanci degli enti, sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, nel caso in cui le misure di cui agli artt. 193 e 194 non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate, possono ricorrere, con deliberazione consiliare alla procedura di riequilibrio finanziario prevista dal presente articolo”* (c. 1) e che *“il consiglio dell'ente locale, entro il termine perentorio di novanta giorni dalla data di esecutività della delibera di cui al comm1, delibera un piano di riequilibrio finanziario pluriennale di durata compreso tra quattro e venti anni”* (c. 5).

provvedimento di mancata approvazione del piano di riequilibrio, di presentare un nuovo piano a condizione di aver conseguito un “miglioramento” finanziario, declinato nella duplice forma i) dell’avanzo di amministrazione ovvero ii) della diminuzione del disavanzo di amministrazione.

Il Comune di Pozzallo, dunque, approvava un nuovo piano di riequilibrio, avvalendosi, successivamente, della facoltà di modificarlo ai sensi dell’art. 1, cc. 888 e 889 l. n. 205/2017 (2).

Chiamata a pronunciarsi sul piano di riequilibrio così come modificato, la Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana, sollevava le questioni di costituzionalità da cui è originata la pronuncia in commento.

In particolare, ad avviso del giudice *a quo*, l’art. 5, c. 11-*septies* contrasterebbe:

i) con gli artt. 81, 97, 117, c. 3, 119, c. 1, e 120 Cost., violando il principio dell’equilibrio di bilancio e di sana gestione dell’amministrazione, vanificando in tal modo le pronunce della Corte dei conti e il procedimento di declaratoria di dissesto;

ii) con gli artt. 3 e 28 Cost., in quanto impedirebbe l’emersione delle responsabilità degli amministratori che hanno cagionato il dissesto;

iii) con gli artt. 3, 24, 111 e 117, c. 1, Cost. in relazione all’art. 6, par. 1, Cedu, in quanto consentirebbe il procrastinarsi del blocco delle azioni esecutive dei creditori previsto dall’art. 243-*bis*, c. 4, Tuel;

iv) con gli artt. 3, 100, 101, 103 e 113 Cost., in quanto violerebbe i principi di certezza del diritto e separazione dei poteri vanificando una pronuncia definitiva del giudice contabile;

v) con l’art. 3 Cost., e in particolare con i principi di ragionevolezza e uguaglianza, da un lato discriminando gli enti che hanno spontaneamente e tempestivamente deliberato il dissesto, dall’altro lato, non prevedendo un limite temporale di operatività.

In punto di rilevanza, il giudice *a quo* evidenziava che, dovendo pronunciarsi sul nuovo piano di riequilibrio, avrebbe dovuto valutare la sua ammissibilità in relazione alla sussistenza dei presupposti per la sua ripresentazione.

3. La decisione della Corte

Come anticipato, la Corte ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale per difetto di motivazione in punto di rilevanza, censurando, al contempo, e nel merito, la previsione indubbiata (si può dunque discorrere, secondo una nota definizione

(2) In particolare, secondo l’art. 1, c. 889, l. n. 205/2017 “gli enti locali che hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l’approvazione, ai sensi dell’art. 243-*bis* del testo unico di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, prima della data di entrata in vigore della presente legge, possono rimodulare o riformulare il predetto piano, al fine di usufruire delle modifiche introdotte dal c. 888 del presente articolo”.

della dottrina, di pronuncia di inammissibilità *vestita*) (3).

In prima battuta, la Corte ha dato continuità alla propria recentissima giurisprudenza in merito alla legittimazione della Corte dei conti a sollevare incidente di costituzionalità in sede di controllo sui piani di riequilibrio finanziario pluriennale. In particolare, nella recente sentenza n. 18/2019, la Corte ha rilevato come la funzione in commento si risolve nel valutare la conformità alle norme del diritto oggettivo, evidenziando, tra l’altro: a) che le delibere di controllo sulla legittimità dei bilanci e delle gestioni finanziarie a rischio di dissesto hanno la forma della sentenza; b) sono impugnabili davanti alle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione; c) sono munite di definitività, nel senso che hanno potenzialmente la forza del giudicato (4).

L’ampliamento della nozione di giudice *a quo* è stato contemperato da un rigido scrutinio del requisito della rilevanza.

In particolare, con la decisione in commento, la Corte ha rilevato che l’applicabilità della norma denunciata al caso di specie postula il conseguimento, da parte dell’ente locale, di un miglioramento dei risultati di amministrazione.

Tuttavia, rileva la Corte, il giudice *a quo* non ha proposto argomenti in ordine all’esistenza di un avanzo o di un miglioramento del risultato di amministrazione, emergendo, al contrario, elementi di segno opposto tali da “*escludere l’esistenza del presupposto del miglioramento dei conti dell’ente locale, che è alla base dell’eventuale applicazione della norma censurata*”, ciò che integra un difetto di motivazione sulla rilevanza con conseguente inammissibilità della questione di legittimità costituzionale (5).

Da un punto di vista processuale si può dunque rilevare come a fronte della affermata legittimazione della Corte dei conti a sollevare la questione di legittimità costituzionale in sede di approvazione del piano di riequilibrio, la Corte abbia allo stesso tempo irrigidito l’onere motivazionale a carico del giudice remittente in ordine alla rilevanza della questione.

(3) Così M. Ruotolo, *Per una gerarchia degli argomenti dell’interpretazione*, in *Giur. cost.* 2006, 3421, il quale definisce così le interpretative d’inammissibilità “*contenenti [...] in una motivazione meno stringata del solito [...] l’indicazione dell’interpretazione che avrebbe dovuto essere seguita*” (3427-3428).

(4) Cfr. F.S. Marini, *Il controllo della Corte dei conti sui piani di riequilibrio degli enti locali alla luce della sentenza n. 18 del 2019 della Corte costituzionale*, in questa *Rivista*, 2019, fasc. 2, 5; cfr., altresì, C. Forte, M. Pieroni, *Prime osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019, ibidem*, fasc. 1, 220.

(5) Cfr., in ordine agli effetti del difetto di motivazione in punto di rilevanza, Corte cost. nn. 224 (in *Foro it.*, 2019, I, 1) e 42/2018 (in *Giur. cost.*, 2018, 509), nonché ord. nn. 85, 37 e 7/2018 (tutte *ibidem*, rispettivamente 745, 357 e 133).

In ogni caso, pur rilevando l'inammissibilità della questione, la Corte, come anticipato, ha fornito severe indicazioni al legislatore, sottolineando “il carattere parzialmente eccentrico della norma impugnata” nella misura in cui condiziona la deroga al principio di decadenza, per decorso del termine, all'avvenuto conseguimento di un “avanzo di amministrazione”.

Al riguardo la Corte ha statuito in modo inequivoco che “la preesistenza di un avanzo di amministrazione” è “del tutto incompatibile con la preesistenza o l'avviamento del piano pluriennale di riequilibrio”.

Ciò in quanto, sottolinea la Corte, l'avanzo di amministrazione è tale “solo se tiene conto – compensandoli completamente in modo definitivo – degli accantonamenti scaglionati nel tempo contemplati dal piano di riequilibrio”. E, se così fosse, è evidente che non sussisterebbero le ragioni per avviare un piano alternativo alla procedura di dissesto.

Diverso è il caso, evidenzia la Corte, del “saldo attivo di cassa” compatibile con il piano di riequilibrio in quanto inidoneo a compensare interamente lo squilibrio strutturale.

In conclusione, la Corte ha evidenziato l'esigenza – particolarmente avvertita nel settore della contabilità pubblica – di “chiarezza tassonomica del legislatore” al fine di non pregiudicare “l'armonia logica e matematica che caratterizza funzionalmente il perseguimento dell'equilibrio del bilancio”.

4. Note conclusive

La sentenza in commento si inserisce nel solco di quella giurisprudenza costituzionale che, anche di recente, ha a più riprese sanzionato l'approvazione di leggi regionali in contrasto con il paradigma costituzionale dell'equilibrio di bilancio (6).

L'esigenza, sottolineata con particolare rigore dalla Corte, è quella di evitare che l'introduzione di singolari definizioni – o artifici – contabili possa costituire uno strumento per eludere il precetto costituzionale, tanto più in considerazione dell'enorme debito pubblico gravante sullo Stato italiano.

Particolare rilievo assume la sentenza n. 274/2017 (definita anche quale *leading case* (7), in cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della l. reg. Liguria n. 20/2016 (Rendiconto generale dell'amministrazione della Regione Liguria per l'esercizio finanziario 2015).

In quell'occasione, la Corte ha sottolineato che l'avanzo di amministrazione “può essere utilizzato solamente al definitivo accertamento mediante approvazione del rendiconto e che tale risultato deve essere coerente con i profili giuridici inerenti alle partite

creditorie e di bilancio”. Ciò in quanto “copertura economica ed equilibrio di bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sortito dalla previa individuazione delle pertinenti risorse”.

L'adozione di artifici contabili, continua la Corte, finisce per mettere in discussione il durevole equilibrio di bilancio che, considerato nella prospettiva dinamica, “consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche”, posto che prendendo le mosse da rappresentazioni infedeli, “provoca un effetto domino nei sopravvenuti esercizi, pregiudicando irrimediabilmente ogni operazione di risanamento”.

Proprio in considerazione di tali principi, la Corte ha dichiarato – per la prima volta nella sua storia – l'incostituzionalità di un'intera legge di bilancio regionale, valorizzando, appunto, la centralità della copertura economica e la fedeltà delle partite contabili, nell'ottica del perseguimento delle finalità pubbliche.

Nella più recente sentenza n. 49/2018, la Corte ha avuto modo di pronunciarsi sulle ulteriori esigenze sottese al tempestivo controllo sul bilancio degli enti: in particolare, nella sentenza citata si legge che “il legislatore prevede termini indefettibili per l'approvazione dei rendiconti degli enti territoriali” così “bilanciando le esigenze di una tempestiva accountability nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi e quelli inerenti alla rideterminazione e costruzione degli equilibri dei bilanci di previsione dei due esercizi successivi”.

È, dunque, interessante notare come, negli ultimi anni, la Corte abbia assunto un ruolo centrale anche in materia di controllo della finanza pubblica, con l'obiettivo: i) da un lato, di garantire la veridicità e trasparenza dei bilanci, ii) dall'altro lato, di assicurare il tempestivo controllo sui bilanci e l'adozione delle necessarie misure, al fine di consentire un giudizio equilibrato degli elettori sull'operato degli amministratori.

Ciò è stato possibile anche attraverso un ampliamento della nozione di giudice *a quo*, cui ha fatto da contro-altare una rigida interpretazione del requisito della rilevanza (proprio come nel caso in esame).

Sotto tale ultimo profilo, è infatti evidente che l'utilizzo di artifici contabili (delle volte agevolati da norma scritte in modo non precipuo, come quella oggetto della sentenza in commento), consente agli amministratori di sfuggire alle proprie responsabilità sulla cattiva gestione dell'ente amministrato. Proprio in questa prospettiva, deve essere letto l'*invito* della Corte al legislatore di prestare attenzione alla “correttezza tassonomica” delle definizioni.

Del resto, anche nel comunicato stampa di accompagnamento alla pronuncia, la Corte ha sottolineato come proprio nei casi appena richiamati fosse stato il Governo a impugnare le leggi regionali facendo valere il principio di unicità del risultato di amministrazione

(6) Si fa riferimento, in particolare, alle sentenze Corte cost. n. 274/2017 e n. 49/2018 (entrambe in *Foro it.*, 2018, I, rispettivamente 3384 e 2614, con nota di G. D'Auria), richiamate nella pronuncia in commento.

(7) Cfr. C. Bergonzini, *Trasparenza e veridicità dei bilanci*, in *Regioni*, 2018, 507.

e l'incompatibilità dell'avanzo con la presenza di disavanzi spalmati nel tempo.

Il *monito* della Corte, pur reso in una sentenza di inammissibilità, deve dunque intendersi come un severo avvertimento a tutti i soggetti coinvolti nella contabilità pubblica (Governo, legislatore, legislatori regionali ed enti locali) nel senso di assicurare e garantire, per un verso, la massima trasparenza dei bilanci al fine di evitare l'ulteriore produzione di disavanzi e dunque di debito, per altro verso, il potere di scelta degli elettori alla luce dei risultati (non solo politici) conseguiti.

In conclusione, non può che accogliersi con favore l'attivismo della Corte in un settore che, pur presentando notevoli difficoltà interpretative per l'operatore del diritto, assume rilievo cruciale per la tenuta stessa dello stato sociale per come ormai lo conosciamo dal secondo dopoguerra.

Non è l'Europa, come troppo spesso viene evocato da alcune parti, a imporre in modo *autoritario* l'attenzione nella *tenuta dei conti*, bensì lo impone il rispetto di quel *patto* fondativo alla base della Costituzione, in virtù del quale i cittadini di oggi (o meglio le istituzioni) devono occuparsi anche delle future generazioni.

Ed è solo un approccio come quello *suggerito* dalla Corte che può far sì che la Carta non resti (o non diventi) *lettera morta*.

DANIELE CHIATANTE

(1) Segue la nota di A. Luberti, *Giudizio di parificazione e riserva statale del trattamento economico e previdenziale dei pubblici dipendenti*.