

Rassegna della Giurisprudenza costituzionale in materia di finanza e contabilità delle autonomie territoriali (secondo quadrimestre 2013)

di Nicola Dessì

Le decisioni della Corte Costituzionale nel periodo in esame (secondo quadrimestre del 2013) non hanno portato grandi benefici all'autonomia delle Regioni e degli Enti locali, in materia finanziaria e fiscale. Effettivamente, si tratta di decisioni per lo più sfavorevoli alla finanza regionale e locale.

1. È stata ritenuta innanzitutto legittima la disposizione che estende a Regioni e Province autonome l'abolizione delle addizionali locali alle accise sull'energia elettrica: la disposizione in questione prevede che le conseguenti minori entrate siano compensate con trasferimenti regionali agli Enti locali.

La sentenza n. 97, depositata il 23 maggio 2013, ha deciso due questioni di legittimità costituzionale, promosse in via principale dalla regione Sicilia, contro alcune disposizioni del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito dalla l. n. 44/2012. Una è stata giudicata fondata, mentre l'altra è stata dichiarata non fondata.

L'art. 4, co. 2, del d.l. 16/2012 estende a tutto il territorio nazionale (dunque, anche alle Regioni a statuto speciale) gli effetti dell'art. 60 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, con cui la legge dello Stato attribuiva alle Province delle Regioni a statuto ordinario il gettito dell'imposta sull'assicurazione contro la responsabilità civile derivante da veicoli a motori. Tale imposta, dunque, diventa tributo proprio di tutte le Province. Secondo la Corte, questa disposizione contrasta con lo statuto della Regione Sicilia, secondo il quale tutti i tributi erariali spettano alla Regione, nella misura in cui sono riscossi nel suo territorio. Sono previste eccezioni a questo principio, che ricorrono nel caso di nuove entrate tributarie, destinati specificamente a finalità contingenti o continuative dello Stato: nessuna di queste condizioni ricorre nel caso di specie.

L'art. 4, co. 10, della legge impugnata abroga invece l'addizionale all'accisa sull'energia elettrica, dovuta ai Comuni per le utenze ad uso domestico, e alle Province per le utenze ad uso non abitativo. Anche in questo caso, si tratta di un'estensione alle Regioni a statuto speciale di una precedente disposizione, valida solo nelle Regioni ordinarie, dove l'addizionale comunale e provinciale all'accisa era stata già abrogata dall'art. 2 co. 6 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23. Inoltre, la disposizione impugnata pone a carico delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome la reintegrazione del minor gettito che gli enti locali si troveranno a realizzare, in seguito all'abrogazione dell'accisa. Secondo la Corte, la disposizione impugnata non viola l'autonomia finanziaria della Regione Sicilia e delle altre Regioni a statuto speciale.

In primo luogo è da segnalare che, se effettivamente la disposizione impugnata pone un aggravio finanziario a carico delle Regioni autonome (che dovranno compensare gli Enti locali), va sottolineato che, come contropartita, la disposizione immediatamente successiva a quella impugnata (art. 4, co. 11) dispone la riduzione del concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica. In sostanza, quindi, "l'intera operazione non comporta alcun aggravio finanziario per la Regione ricorrente". Questo aspetto induce la Corte a ritenere che non ci sia alcuna violazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale.

In secondo luogo, la Corte ricorda che, se è vero che la Regione Sicilia ha diritto – in base al suo statuto, e alle condizioni particolari di autonomia ad essa concesse – al gettito dei tributi erariali riferibili al suo territorio, è altresì vero che ciò non implica la perdita della potestà esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali, potestà prevista dall'art. 117, co. 2, lett. e) Cost.. Pertanto "il legislatore statale può legittimamente variare la disciplina di tali tributi, incidere sulle aliquote e persino sopprimerli, in quanto essi rientrano nell'ambito della sua sfera di competenza esclusiva. Ciò, senza che sia lesa la sfera di autonomia della Regione siciliana o il principio di leale collaborazione, il quale, in materia di competenza esclusiva dello Stato, non viene in rilievo".

2 In materia di tributi derivati propri, la sentenza n. 121, depositata il 5 giugno 2013, ha rigettato alcune questioni di legittimità costituzionale, promosse in via principale dalla Regione Veneto, contro un'altra disposizione, l'art. 3 comma 10 dello stesso d.l. n. 16/2012.

Occorre premettere che la disposizione impugnata si inserisce in un quadro normativo costituito dalla l. n. 146/1998, che detta disposizioni in materia di semplificazione del sistema tributario, e dal d.p.r. n. 129/1999 che regola i crediti tributari di modesta entità. Più precisamente, l'art. 16 della l. n. 146/1998 prevedeva un apposito regolamento ministeriale, che stabilisse un importo minimo al di sotto del quale non fossero previsti né versamenti né rimborsi. Il regolamento in questione (art. 1 del d.p.r. 129/1999) fissava tale importo in lire 32.000 (corrispondenti a euro 16,32). L'art. 3 comma 10 del d.l. n. 16/2012, convertito dalla l. n. 44/2012, ha alzato tale soglia a 30 euro.

La disposizione impugnata riguarda i crediti derivanti da tributi, inclusi sia i tributi cc.dd. "derivati" (cioè, istituiti con legge statale, ma il cui gettito è destinato a Regioni ed Enti locali), sia le addizionali regionali e locali dei tributi erariali. Sia nel primo caso, sia nel secondo, si tratta di tributi necessariamente da ricondurre all'ordinamento tributario statale, e non anche a quello regionale o locale. Si tratta perciò di una materia in cui lo Stato esercita la potestà legislativa ad esso attribuita dall'art. 117, co. 2, lett. e) Cost. A differenza di quanto affermava la Regione ricorrente, la disposizione impugnata non riguarda il "coordinamento del sistema tributario", che, a norma dell'art. 117, co. 3 Cost. è una materia di competenza concorrente. La Regione, infine, non ha fornito la prova del presupposto della censura rata violazione dell'art. 119 Cost., cioè del fatto che l'applicazione della norma impugnata determinerebbe una diminuzione del gettito dei tributi regionali «derivati» (e delle addizionali regionali su tributi erariali), in misura tale da compromettere lo svolgimento delle sue funzioni..

3. Altra decisione restrittiva dell'autonomia regionale è la sentenza n. 205, depositata il 18 luglio 2013. L'art. 23-ter, co.1, lett. g), del d.l. 95/2012, c.d. "spending review", dispone un vincolo di destinazione riguardo alle somme eventualmente ricavate dalla valorizzazione e alienazione del patrimonio immobiliare, da parte di Regioni ed Enti locali. Tali somme, infatti, devono essere destinate alla riduzione del debito, e solo in assenza di debito possono finanziare spese per investimenti.

Occorre notare che una simile questione era già stata sollevata dalla Regione Veneto, con riguardo a una disposizione del d.l. 1/2012, c.d. decreto "Cresci Italia" (precisamente, l'art. 66 co. 9), a proposito delle somme ricavate dall'alienazione dei terreni demaniali agricoli. La Corte aveva dichiarato infondata la questione, con la sentenza n. 63/2013.

La disposizione impugnata non è illegittima, "in quanto finalizzata al conseguimento della riduzione del debito pubblico, costituisce espressione di un principio fondamentale nella materia, di competenza concorrente, del coordinamento della finanza pubblica, non introducendo affatto disposizioni puntuali e di dettaglio". Poiché la materia disciplinata è riconducibile al coordinamento della finanza pubblica, e non – come afferma la ricorrente – alla disciplina del patrimonio delle Regioni e degli Enti locali, l'art. 117 co. 4 Cost. non è violato.

Per quanto riguarda l'art. 117 co. 3 Cost., sia la riduzione del debito, sia la destinazione prioritaria delle risorse alle spese d'investimento, sono da ritenersi obiettivi primari nell'attività di coordinamento della finanza pubblica, dal momento che "rientrano tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria" e che non sono fissati "in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento del detto obiettivo". La Regione e l'Ente locale, infatti, hanno "facoltà di scegliere se procedere alla riduzione del debito tramite la valorizzazione e dismissione dei beni di cui trattasi".

Inoltre, la scelta operata dal legislatore statale nel dettare un principio fondamentale nel coordinamento della finanza pubblica "può legittimamente comportare una limitazione dell'autonomia amministrativa della Regione", non sussistendo dunque alcuna menomazione illegittima dell'art. 118 Cost.; analogo ragionamento vale per l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali, che può essere così limitata, nel rispetto dell'art. 119 Cost., dal legislatore statale.

4. Risulta invece più favorevole, per la finanza locale, la sentenza n. 236, depositata il 24 luglio 2013, con la quale la Corte ha impedito al legislatore statale di sopprimere quegli organismi di Comuni e Province che esercitano funzioni amministrative, andando a difendere l'autonomia amministrativa (ma anche finanziaria) degli Enti locali. Alcune Regioni avevano promosso, in via principale, alcune questioni di legittimità contro alcune disposizioni del d.l. 95/2012 (c.d. "spending review"): solo una delle questioni è stata giudicata fondata dalla Corte.

L'art. 9, co. 1, del d.l. 95/2012 prevedeva che Regioni, Province e Comuni provvedano alla soppressione, o all'accorpamento, o alla riduzione di almeno il 20% degli oneri finanziari, degli organismi che esercitano funzioni amministrative spettanti a Comuni, Province e Città metropolitane.

La norma non viola l'art. 117, co. 4, Cost. perché non è lesa la competenza legislativa attribuita alle Regioni, in via residuale, in tema di "organizzazione amministrativa regionale". La disposizione impugnata, infatti, non si riferisce agli organismi che esercitano funzioni amministrative regionali: il legislatore fa esplicito riferimento alle Regioni, ma solo in quanto soggetto dotato di potere legislativo e della potestà di attribuire agli Enti locali funzioni amministrative. La norma non contrasta nemmeno con l'art. 117, co. 6, Cost., che riserva la potestà regolamentare agli Enti locali in materia di organizzazione amministrativa locale. Il legislatore statale, infatti, adotta misure per il contenimento della spesa che rientrano pienamente nell'ambito del "coordinamento della finanza pubblica". Nel caso di specie, la disposizione impugnata lascia sufficiente libertà di scelta attuativa alle Regioni: "l'accorpamento o la soppressione di taluni di questi enti può essere lo strumento, ma non il solo, per ottenere l'obiettivo di una riduzione del 20 per cento dei costi". Né è violata l'autonomia finanziaria locale secondo l'art. 119 Cost., perché la legge statale può prescrivere agli enti locali obiettivi di riduzione dei costi. L'obiettivo di riduzione del 20 per cento degli oneri, con riferimento agli organismi di amministrazione, è considerato "ragionevole" dalla Corte.

L'art. 9, co. 4, del d.l. 95/2012 rende obbligatoria la soppressione degli organismi di cui al co. 1, qualora Regioni, Province e Comuni non diano attuazione a quanto disposto dallo stesso co. 1 entro nove mesi dall'entrata in vigore del decreto. La disposizione, secondo la Corte, è costituzionalmente illegittima.

Si rileva una contraddizione fra il procedimento di cui al co. 1 – che non è illegittimo, proprio perché consente alle Regioni e agli Enti locali la possibilità di scegliere gli strumenti di attuazione del dettato legislativo – e il co. 4, che, decorso un dato periodo di tempo, impone tout court il metodo della soppressione degli organismi, allo scopo di ridurre gli oneri finanziari ad essi relativi. Ciò contrasta con l'art. 117, co. 3 e 4, Cost., in quanto lede la competenza legislativa regionale sull'organizzazione amministrativa regionale, e disciplina la materia del coordinamento della finanza pubblica (che è di competenza concorrente) con disposizioni di dettaglio. La contraddizione dà altresì luogo a un contrasto con l'art. 3 Cost. e con il principio di ragionevolezza.

È violata infine l'autonomia amministrativa degli Enti locali di cui all'art. 118 Cost.. La soppressione degli organismi che svolgono funzioni amministrative locali, "prima che tali enti locali abbiano proceduto alla necessaria riorganizzazione, pone a rischio lo svolgimento delle suddette funzioni, rischio ulteriormente aggravato dalla previsione della nullità di tutti gli atti adottati successivamente allo scadere del termine".

All'art. 9, co. 6, del d.l. 95/2012 si fa divieto agli Enti locali di istituire nuovi organismi che svolgano funzioni amministrative. La Corte ha deciso che questa disposizione non viola l'autonomia amministrativa e finanziaria, attribuita dagli artt. 118 e 119 Cost. a Province, Comuni e Città metropolitane. Infatti, la disposizione censurata va interpretata come strumento integrativo per il raggiungimento dell'obiettivo della riduzione degli oneri finanziari per il funzionamento degli enti strumentali, nella misura del 20%.

La Corte motiva il rigetto con l'indicazione che "la disposizione in esame deve essere interpretata nel senso che il divieto di istituire nuovi enti strumentali opera solo nei limiti della necessaria riduzione del 20 per cento dei costi relativi al loro funzionamento. Vale a dire che, se, complessivamente, le spese per 'enti, agenzie e organismi comunque denominati' di cui ai commi 1 e 6 del citato art. 9, resta al di sotto dell'80 per cento dei precedenti oneri finanziari, non opera il divieto di cui al comma 6".

5. Infine va segnalata la sentenza n. 154, depositata il 21 giugno 2013. Con questa sentenza, la Corte ha ritenuto applicabile, nel peculiare caso del Comune di Roma, la disciplina del dissesto tracciata dal d. lgs. 267/2000 (Testo unico degli Enti locali), anche quando il dissesto non sia stato formalmente dichiarato.

Le questioni decise con sentenza di rigetto interpretativo erano state sollevate in via incidentale – con due separate ordinanze – dal Consiglio di Stato e dal T.A.R. del Lazio, contro una disposizione del d.l. n. 112/2008.. In virtù dell'art. 78, co. 6, del d.l. 112/2008, il Comune di Roma, nel contesto della creazione dell'ente "Roma capitale", era stato affidato a una gestione commissariale. Alle obbligazioni rientranti nella gestione commissariale del Comune di Roma e contratte prima del 28 aprile 2008 si applica l'art. 248 TUEL, che disciplina le conseguenze della dichiarazione di dissesto: tra queste, l'impossibilità, per i creditori dell'ente, di intraprendere azioni esecutive in sede giurisdizionale contro l'ente, fino all'approvazione del rendiconto, per i debiti di competenza

dell'organo straordinario di liquidazione. I creditori vengono soddisfatti solo con l'apposita procedura di liquidazione, prevista dal TUEL: in caso di dissesto.

Inoltre, era stato impugnato l'art. 4, comma 8-bis, del d.l. 2/2010, che interpreta l'art. 78, co. 3, del d.l. 112/2008 nel senso che "la gestione commissariale del comune assume, con bilancio separato rispetto a quello della gestione ordinaria, tutte le obbligazioni derivanti da fatti o atti posti in essere fino alla data del 28 aprile 2008, anche qualora le stesse siano accertate e i relativi crediti liquidati con sentenze pubblicate successivamente alla medesima data".

Le due disposizioni impuginate implicano che le obbligazioni cui è soggetto il Comune di Roma andranno imputate, a seconda della data in cui sono sorte, alla gestione ordinaria dell'ente comunale, o alla gestione straordinaria dell'ente commissariale. Nel secondo caso, infatti, applicandosi le disposizioni dettate in tema di dissesto, non sarebbe possibile, per i creditori, procedere ad azioni esecutive contro l'ente.

Entrambe le questioni sono state giudicate infondate. La decisione del legislatore di dare vita a una gestione commissariale, senza dichiarare lo stato di dissesto non è irragionevole, considerando che la gestione commissariale consente di "mantenere indenni dal peso di debiti pregressi le risorse destinate all'attività ordinaria del Comune di Roma Capitale, in considerazione del rilievo del tutto peculiare di quest'ultimo, sia in campo nazionale che internazionale".

Non sono violati neanche gli artt. 24 e 25, in materia di diritto alla tutela giurisdizionale, né gli artt. 41 e 42 della Costituzione, in tema di tutela dell'iniziativa economica privata e di indennizzo in caso di espropriazione. Le ragioni dei creditori, infatti, possono essere soddisfatte: l'applicazione della disciplina del dissesto impedisce di intraprendere azioni esecutive individuali, ma offre una procedura di liquidazione: "la pretesa creditoria all'esecuzione forzata non è frustrata, ma è meramente deviata da uno strumento di soddisfacimento individuale verso uno di tipo concorsuale". Si precisa che "i principi di riferimento sono quelli della disciplina del fallimento, adattati alla specifica natura dell'ente locale, che non può cessare di esistere, in quanto espressione di autonomia costituzionalmente tutelata".

Il legislatore non ha adottato le forme di pubblicità legale che sarebbero previste per il dissesto ex art. 254 del TUEL, ma la Corte ritiene che la legge sia uno strumento sufficiente a soddisfare le esigenze di pubblicità.

Anche la norma che imputa alla gestione commissariale le obbligazioni accertate da sentenza passata in giudicato prima dell'entrata in vigore della disposizione impugnata, norma che viene così ad assumere carattere retroattivo, non è illegittima, perché non viola il diritto alla difesa giurisdizionale o le ragioni dei creditori. Innanzitutto, in virtù del d.l. 112/2008, tutte le obbligazioni sorte prima del 28 aprile 2008 sono comunque soggette alla gestione commissariale, a prescindere dal momento in cui sono accertate con sentenza. In secondo luogo, "una norma che ancori ad una certa data il fatto o l'atto genetico dell'obbligazione è logica e coerente (...) mentre la circostanza che l'accertamento del credito intervenga successivamente è irrilevante ai fini dell'imputazione. Sarebbe irragionevole il contrario, giacché farebbe difetto una regola precisa per individuare i crediti imputabili alla gestione commissariale o a quella ordinaria e tutto sarebbe affidato alla casualità del momento in cui si forma il titolo esecutivo, anche all'esito di una procedura giudiziaria di durata non prevedibile".

6. Le decisioni passate in rassegna avranno una particolare incidenza non tanto sulle risorse finanziarie di Province e Comuni, quanto sulla loro autonomia decisionale in materia finanziaria. Non manca, comunque, qualche sentenza che tutela l'autonomia amministrativa degli Enti locali dalla spending review. Si ribadisce, infine, che la giurisprudenza esaminata offre spunti di riflessione non tanto sull'indirizzo della Corte Costituzionale in sé, quanto sul ruolo tutto sommato residuale che il legislatore ha attribuito a Regioni ed Enti locali nel sistema dell'autonomia fiscale.

ND