CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **188/2014** (ECLI:IT:COST:2014:188)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CASSESE** - Redattore: **CAROSI**
Udienza Pubblica del **20/05/2014**; Decisione del **23/06/2014**
Deposito del **02/07/2014**; Pubblicazione in G. U. **09/07/2014**
Norme impugnate: Art. 10, c. 3°, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11/10/2012, n. 18.
Massime: **38055**
Atti decisi: **ric. 192/2012**

SENTENZA N. 188

ANNO 2014

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Sabino CASSESE; Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 18 (Approvazione del rendiconto generale della Provincia per l'esercizio finanziario 2011 e altre disposizioni), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15-19 dicembre 2012, depositato in cancelleria il 21 dicembre 2012 ed iscritto al n. 192 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica del 20 maggio 2014 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Renate Von Guggenberg e Michele Costa per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato con ricorso notificato il 15-19 dicembre 2012 e depositato il 21 dicembre 2012, ha impugnato l'art. 10, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 18 (Approvazione del rendiconto generale della Provincia per l'esercizio finanziario 2011 e altre disposizioni), per violazione dell'art. 119, sesto comma, della Costituzione.

1.1.– Espone il ricorrente che l'art. 10, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 18 del 2012 aggiunge alla legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 gennaio 2002, n. 1 (Norme in materia di bilancio e di contabilità della Provincia autonoma di Bolzano), l'art. 44-bis, rubricato «Alto Adige riscossioni spa», che autorizza la Provincia autonoma di Bolzano a costituire od a partecipare ad una società per azioni con le caratteristiche previste dagli artt. 2 e 3 della legge provinciale 16 novembre 2007, n. 12 (Servizi pubblici locali), denominata "Südtiroler Einzugsdienste AG – Alto Adige riscossioni spa", alla quale potranno essere affidati l'accertamento, la liquidazione e la riscossione spontanea delle entrate, la riscossione coattiva delle entrate; le attività connesse e complementari, compresa la gestione delle violazioni amministrative.

1.2.– Secondo la ricorrente tale art. 10, comma 3, prevedendo la possibilità per la Provincia autonoma di avvalersi del tesoriere o di altri istituti di credito per l'assunzione di anticipazioni di cassa si porrebbe in contrasto con l'art. 3, comma 16, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), il quale prevede che «Ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, le regioni a statuto ordinario, gli enti locali, le aziende e gli organismi di cui agli articoli 2, 29 e 172, comma 1, lettera b), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ad eccezione delle società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici, possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. Le regioni a statuto ordinario possono, con propria legge, disciplinare l'indebitamento delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere e degli enti e organismi di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, solo per finanziare spese di investimento».

Il predetto art. 3, comma 16, – prosegue il Presidente del Consiglio dei ministri – si applicherebbe, in base al successivo comma 21, «ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e nel quadro del coordinamento della finanza pubblica di cui agli articoli 119 e 120 della Costituzione», anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

1.3– Secondo il ricorrente, quindi, la suddetta disposizione sancirebbe l'esclusivo ricorso al tesoriere unico per il reperimento dei necessari mezzi finanziari (quali contrazioni di mutui, emissioni, obbligazioni ed altre operazioni di cassa). L'art. 10, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 18 del 2012 altererebbe, pertanto, l'attuale assetto contabile del bilancio di previsione per l'anno in corso della Provincia, ponendosi in contrasto con gli artt. 3, comma 16, della legge n. 350 del 2003 e con l'art. 119, sesto comma, Cost., il quale prevede che «I Comuni, le Province, le città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato

sui prestiti dagli stessi contratti».

Il Presidente del Consiglio dei ministri rammenta che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 425 del 2004, ha affermato che il nuovo sesto comma dell'art. 119 della Costituzione trova applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, anche in considerazione della rilevanza di un aspetto, quello della soggezione a vincoli generali di equilibrio finanziario e dei bilanci, che non può non accomunare tutti gli enti operanti nell'ambito della finanza pubblica allargata, della quale sono parte anche le Regioni a statuto speciale e le Province autonome e che si tratta di un vincolo a carattere generale, che deve valere in modo uniforme per tutti gli enti e che scaturisce da una nozione di "spese di investimento" e di "indebitamento" ispirata ai criteri adottati in sede europea ai fini del controllo dei disavanzi pubblici.

2.– Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano in persona del suo Presidente pro tempore, deducendo la manifesta inammissibilità del ricorso e comunque la sua infondatezza.

Evidenzia innanzi tutto la resistente che l'art. 44-bis della legge prov. Bolzano n. 1 del 2002, introdotto dall'art. 10, comma 3, della legge prov. n. 18 del 2012, non contiene una disposizione che permetta alla Provincia autonoma di Bolzano di avvalersi di istituti di credito diversi dal tesoriere per l'assunzione di anticipazioni di cassa. Nemmeno, prosegue la Provincia autonoma, tale disposizione potrebbe comunque ritenersi confliggere con l'art. 3, comma 16, della legge n. 350 del 2003, il quale sancirebbe l'esclusivo ricorso al tesoriere unico per il reperimento dei necessari mezzi finanziari e, di conseguenza, nemmeno con l'art. 119, sesto comma, Cost., in quanto dalla mera lettura del comma 16 dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003 emergerebbe che la stessa prevede unicamente che le Regioni a statuto ordinario, gli enti locali, le aziende e gli organismi di cui agli artt. 2, 29 e 172, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), ad eccezione delle società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici, possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, e che le Regioni a statuto ordinario possono, con propria legge, disciplinare l'indebitamento delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere degli enti e organismi di cui all'art. 12 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Princìpi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208), solo per finanziare spese di investimento, mentre non prevederebbe in alcun modo l'esclusivo ricorso al tesoriere unico per il reperimento dei mezzi finanziari.

3.– Con memoria depositata in data 24 aprile 2014 la Provincia autonoma di Bolzano ha ulteriormente insistito per l'eccezione di inammissibilità del ricorso, poiché la norma impugnata non conterrebbe alcun riferimento alla possibilità di ricorrere ad anticipazioni di cassa, e comunque l'art. 3, comma 16, della legge n. 350 del 2003, invocata dallo Stato, conterrebbe una definizione di "spese di investimento" che esclude espressamente le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma che, nell'ambito del limite massimo previsto dalla legislazione vigente, siano dirette a superare momentanee carenze di liquidità e ad effettuare spese per le quali siano già previste in bilancio idonee coperture. Tali sarebbero, secondo la Provincia autonoma, le assunzioni di anticipazioni di cassa.

In realtà, sostiene la medesima, non esisterebbe alcuna norma che preveda per le Regioni e per le Provincie autonome l'obbligo di rivolgersi al solo tesoriere per conseguire le anticipazioni di cassa, in quanto l'unica previsione in tal senso è costituita dall'art. 222 del d.lgs. n. 267 del 2000, che però non troverebbe applicazione nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano.

In ogni caso, prosegue la resistente, in ragione del particolare statuto di autonomia spetterebbe alla Provincia autonoma disciplinare un proprio sistema contabile, concretamente

attuato anche con la legge prov. Bolzano n. 1 del 2002, sicché non sarebbe precluso alla medesima di incrementare le proprie disponibilità di cassa facendo ricorso ad istituti di credito diversi dal tesoriere.

4.– Con memoria depositata in data 29 aprile 2014 l'Avvocatura generale dello Stato ha inteso confutare l'eccezione di inammissibilità della Provincia autonoma.

La difesa dello Stato riconosce che effettivamente, nel caso di specie, la relazione allegata alla deliberazione del Consiglio dei ministri dell'11 dicembre 2012 fa espressamente riferimento all'art. 10, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 18 del 2012, ma nondimeno evidenzia che nel testo della suddetta relazione è articolata una censura che atterrebbe esplicitamente ed unicamente alla possibilità per la Provincia autonoma di avvalersi del tesoriere o di altri istituti di credito per l'assunzione di anticipazioni di cassa, tramite la contrazione di nuovi mutui.

Il Presidente del Consiglio dei ministri riconosce che tale previsione è effettivamente contenuta nel precedente comma 2 del medesimo art. 10, che prevede appunto che «l'assunzione di anticipazioni di cassa è disposta dall'assessore provinciale alle finanze avvalendosi del tesoriere, ai sensi delle norme sul servizio di tesoreria, o di altri istituti di credito e il relativo ammontare costituisce il limite entro il quale possono essere disposti pagamenti nei casi di temporanee deficienze di cassa. L'assessore provinciale alle finanze dispone le conseguenti variazioni nelle partite di giro. Tali operazioni non costituiscono indebitamento, in quanto sono finalizzate al superamento di momentanee carenze di liquidità e sono destinate a spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio».

Per tali motivi, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la volontà dello Stato di impugnare questa particolare disciplina risulterebbe evidente dal contenuto della relazione allegata e dalle censure articolate anche nel ricorso. Nel caso in esame, pertanto, si tratterebbe di un mero errore materiale nell'indicazione del comma del medesimo art. 10 citato, risultando chiaro comunque dalla lettura della delibera del Consiglio dei ministri il contenuto delle censure dirette a contestare in realtà la possibilità per la Provincia autonoma di avvalersi, oltre che del tesoriere, anche di altri istituti di credito per l'assunzione di anticipazioni di cassa tramite la contrazione di nuovi mutui (pag. 4 del ricorso); tanto sarebbe ulteriormente chiarito anche dalla precisa individuazione del parametro normativo interposto della legislazione statale, rappresentato dall'art. 3, comma 16, della legge n. 350 del 2003.

In definitiva, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, non potrebbe sussistere alcun dubbio in merito al contenuto della disposizione effettivamente censurata e quindi l'errore materiale, consistito nell'indicazione del comma 3 del medesimo art. 10, in luogo del comma 2, non precluderebbe l'ammissibilità del ricorso. Non sussisterebbe, poi, neanche l'incertezza del petitum, come eccepita dalla controparte, perché nel ricorso sarebbero enunciati con sufficiente chiarezza i motivi di censura nonché il riferimento al parametro costituzionale violato ed alla norma interposta invocata. Prosegue la difesa dello Stato rammentando che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 425 del 2004, avrebbe attribuito un peso decisivo alla circostanza che la "regola aurea" contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost. (il principio del rispetto del pareggio del bilancio corrente), costituisce uno strumento di conformazione dell'ordinamento nazionale alle regole europee di governance economica e, in particolare, al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e al cosiddetto Patto europeo di stabilità e crescita (PSC). Per questi motivi, si conclude, tale principio potrebbe quindi essere ricondotto a quel generale ed ampio potere di coordinamento finanziario che in un ordinamento a struttura decentrata, come quello italiano attuale, potrebbe spettare unicamente al livello centrale di governo, quale necessario pendant della responsabilità in cui lo Stato potrebbe incorrere in sede comunitaria per il mantenimento della stabilità dei conti dell'intero settore pubblico.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3 [rectius: comma 2], della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 18 (Approvazione del rendiconto generale della Provincia per l'esercizio finanziario 2011 e altre disposizioni), in riferimento all'art. 119, sesto comma, della Costituzione, anche in relazione all'art. 3, comma 16, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004).

1.1.– Nella memoria successivamente depositata l'Avvocatura generale dello Stato precisa che l'indicazione, quale norma impugnata, del comma 3 dell'art. 10 della citata legge provinciale sarebbe un mero errore materiale, in quanto dal contesto del ricorso ben si comprenderebbe che oggetto del medesimo non sia il comma 3 bensì il precedente comma 2, il quale stabilirebbe, appunto, una disciplina delle anticipazioni di cassa in contrasto con il parametro costituzionale invocato. Secondo il ricorrente, tale disposizione consentirebbe alla Provincia autonoma di avvalersi di anticipazioni di cassa oltre i limiti consentiti alle Regioni e, per di più, ricorrendo anche ad istituti di credito diversi da quello che svolge le funzioni di tesoriere, sulla base di una semplice indicazione dell'assessore alle finanze.

Peraltro, le somme così anticipate, per effetto dell'autoqualificazione normativa secondo cui esse non costituiscono indebitamento, sarebbero escluse dal doveroso inserimento nel calcolo di quest'ultimo.

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, il precetto costituzionale evocato come parametro troverebbe applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, trattandosi di un vincolo con valenza generale, in quanto scaturente da una nozione di spese di investimento e di indebitamento ispirata ai criteri adottati in sede europea ai fini del controllo dei disavanzi pubblici.

1.2.– La Provincia autonoma di Bolzano deduce la manifesta inammissibilità del ricorso e, comunque, la sua infondatezza, evidenziando come l'art. 10, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 18 del 2012 disciplini solo la possibilità di costituire una società pubblica per la riscossione delle imposte, ipotesi normativa assolutamente inconferente con i motivi del ricorso ed il parametro costituzionale evocato.

Nel merito, la resistente sottolinea che, laddove le censure fossero rivolte al comma 2 del medesimo art. 10, non sarebbe possibile fondarle sull'art. 3, comma 16, della legge n. 350 del 2003, il quale riguarderebbe le sole Regioni a statuto ordinario, non le autonomie speciali come la Provincia autonoma di Bolzano. In ogni caso, la norma impugnata non conterrebbe alcun riferimento alla possibilità di ricorrere ad anticipazioni di cassa, limitandosi a precisare che detti approvvigionamenti finanziari sarebbero diretti a superare momentanee carenze di liquidità per spese già previste in bilancio con idonea copertura. In ogni caso, spetterebbe alla Provincia autonoma disciplinare il proprio sistema contabile e quindi non sarebbe precluso alla medesima incrementare le proprie disponibilità di cassa facendo ricorso ad istituti bancari diversi dal tesoriere.

2.– In via preliminare deve essere disattesa l'eccezione d'inammissibilità della resistente per inconferenza della disposizione impugnata rispetto all'oggetto delle censure formulate.

Pur essendo fuor di dubbio che il ricorrente non abbia indicato correttamente la norma censurata – peraltro, replicando l'errore contenuto nella deliberazione del Consiglio dei ministri – l'incongruenza non si configura come errore concettuale bensì quale mero lapsus calami, che non preclude l'identificazione della questione e non pregiudica il diritto di difesa della parte resistente (sentenze n. 67 del 2011, n. 447 del 2006 e n. 224 del 2004).

Il ricorrente, infatti, dopo avere indicato in modo erroneo gli estremi della disposizione impugnata, svolge inequivocabili censure nei confronti del comma 2 dell'art. 10, il quale determina la competenza amministrativa a deliberare le anticipazioni, la possibilità di ricorrere agli istituti di credito, la misura illimitata delle anticipazioni e la loro allocazione nelle partite di giro. A quest'ultima norma sono riconducibili con sufficiente chiarezza le argomentazioni svolte nel contesto dell'intero ricorso, tanto che la stessa Provincia autonoma – dopo averne eccepito l'inammissibilità – ha svolto puntuali difese proprio in relazione al citato comma 2 ed alle relative considerazioni formulate nel ricorso.

L'erronea indicazione non si risolve, dunque, in un vizio rilevante ai fini dell'ammissibilità, essendo individuabili in modo inequivoco sia la disposizione impugnata – ovvero, l'art. 10, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 18 del 2012 – sia il petitum, consistente nella richiesta di annullamento di una norma che, attraverso l'acquisizione di fondi dal sistema creditizio e la sua contabilizzazione nelle partite di giro, eluderebbe il precetto di cui all'art. 119, sesto comma, Cost.

3.– Ai fini della decisione del merito occorre premettere che il parametro costituzionale invocato, l'art. 119, sesto comma, Cost., enuncia la cosiddetta "regola aurea" del divieto di indebitamento per spese diverse dagli investimenti. Questa Corte ha avuto modo di precisare che i concetti di indebitamento e di investimento, necessari per scrutinare la legittimità di norme denunciate in riferimento a tale regola, devono essere univoci sull'intero territorio nazionale. Per questo motivo la loro emanazione è di competenza dello Stato dal momento che non si può «ammettere che ogni ente, e così ogni Regione, faccia in proprio le scelte di concretizzazione delle nozioni di indebitamento e di investimento ai fini predetti. Trattandosi di far valere un vincolo di carattere generale, che deve valere in modo uniforme per tutti gli enti, solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte» (sentenza n. 425 del 2004). È stato in detta sede chiarito che «L'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, nel testo novellato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, non introduce nuove restrizioni all'autonomia regionale, ma enuncia espressamente un vincolo – quello a ricorrere all'indebitamento solo per spese di investimento – che già nel previgente regime costituzionale e statutario il legislatore statale ben poteva imporre anche alle Regioni a statuto speciale, in attuazione del principio unitario (art. 5 della Costituzione) e dei poteri di coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 425 del 2004).

È opportuno in proposito sottolineare come il precetto contenuto nell'art. 119, sesto comma, Cost. sia inscindibilmente collegato ed integrato con altri principi costituzionali quali il coordinamento della finanza pubblica (come già affermato nella richiamata sentenza n. 425 del 2004), di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., la tutela degli equilibri di bilancio (art. 81 Cost., sia nella precedente formulazione che in quella introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale») e l'ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Quanto al coordinamento della finanza pubblica, è evidente che, essendo strutturalmente collegata la disciplina dell'indebitamento al rispetto dei vincoli comunitari afferenti alla convergenza economico-finanziaria tra gli Stati membri, la determinazione dei criteri generali appartiene alla competenza del legislatore nazionale.

Per quel che concerne la tutela degli equilibri di bilancio, la ratio del divieto di indebitamento per finalità diverse dagli investimenti trova fondamento in una nozione economica di relativa semplicità. Infatti, risulta di chiara evidenza che destinazioni diverse dall'investimento finiscono inevitabilmente per depauperare il patrimonio dell'ente pubblico che ricorre al credito.

Infine, anche la materia dell'ordinamento civile incrocia la disciplina dei vincoli dell'indebitamento pubblico, dal momento che sono la struttura ed i contenuti dei contratti di

finanziamento a discriminare i negozi compatibili con la “regola aurea” da quelli vietati.

In definitiva, il valore costituzionalmente protetto del divieto di indebitamento per spese diverse dagli investimenti trova espressa enunciazione nel predetto art. 119, sesto comma, Cost., ma viene declinato – in modo assolutamente coerente ed integrato, secondo esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale – attraverso altri parametri costituzionali, quali i citati artt. 81, 117, secondo comma, lettera l), e 117, terzo comma, Cost., venendo ad assumere consistenza di vera e propria clausola generale in grado di colpire direttamente – indipendentemente dall’esistenza di norme applicative nella pertinente legislazione di settore – tutti gli enunciati normativi che vi si pongono in contrasto (sulla immediata precettività dei parametri costituzionali inerenti agli equilibri di bilancio ed alla sana gestione finanziaria, sentenza n. 70 del 2012).

Fermo restando che è di palmare evidenza – e non è neppure contestato dalla parte resistente – che le anticipazioni in discussione non risultano finalizzate a finanziare investimenti, rimane da verificare se esse costituiscano o meno forme di indebitamento. Sotto tale profilo occorre scrutinare sia i contratti di anticipazione in quanto tali, sia la fattispecie concreta pervenuta all’esame in questa sede.

3.1.– In generale può dirsi che l’anticipazione di cassa è negozio caratterizzato da una causa giuridica nella quale si combinano la funzione di finanziamento con quella di razionalizzazione dello sfasamento temporale tra flussi di spesa e di entrata, attraverso un rapporto di finanziamento a breve termine tra ente pubblico e tesoriere.

Se il carattere di finanziamento a breve termine sembra ascrivere l’anticipazione di cassa alla categoria dell’indebitamento e, in quanto tale, determina il problema della sua compatibilità con l’art. 119, sesto comma, Cost., non si può disconoscere, in punto di fatto, l’esistenza nella legislazione statale di norme che autorizzano, entro specifici limiti, gli enti territoriali a ricorrere all’anticipazione (art. 222 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali» ed art. 10, comma 4, della legge 16 maggio 1970 n. 281, recante «Provvedimenti finanziari per l’attuazione delle Regioni a statuto ordinario»).

Ciò deriva dal fatto che il legislatore statale – ancorché nel definire i confini della nozione di indebitamento sia vincolato ai «criteri adottati in sede europea ai fini del controllo dei disavanzi pubblici» (sentenze n. 425 del 2004) – ha cercato di conciliare, attraverso l’enunciazione di disposizioni specifiche, che in questa sede non vengono in esame, la gestione di particolari contingenze del servizio di tesoreria con il rispetto dei vincoli concordati in sede europea.

Sulla base di tale bilanciamento, che non può prescindere dalle indicazioni elaborate in sede comunitaria, la causa di finanziamento dell’anticipazione è stata ritenuta compatibile col divieto di cui all’art. 119, sesto comma, Cost. nei casi in cui l’anticipazione sia di breve durata, sia rapportata a limiti ben precisi e non costituisca surrettiziamente un mezzo di copertura alternativo della spesa (principi trasposti, tra l’altro, nell’art. 3, comma 17, della richiamata legge n. 350 del 2003). In pratica, sono questi i caratteri che ne fanno «un finanziamento non comportante indebitamento».

In sostanza nei modelli di anticipazione di cassa consentiti dallo Stato sono incorporati i confini soggettivi (limitazione al solo tesoriere della possibilità di concederla) ed oggettivi (fissazione della misura e della durata in termini ridotti affinché non si risolva in un’anomala forma di copertura della spesa) delle prerogative dell’ente territoriale attinenti al rispetto del vincolo in questione.

4.– Alla luce delle espresse considerazioni, la questione è fondata con riferimento diretto

all'art. 119, sesto comma, Cost. sotto il duplice profilo dell'autonoma determinazione da parte della Provincia resistente del regime di anticipazione di cassa e della non corrispondenza dello stesso alle regole della breve durata, della limitazione quantitativa e dell'inutilizzabilità ai fini della copertura della spesa.

Nella fattispecie in esame, la Provincia autonoma di Bolzano non solo ha omesso ogni riferimento alla disciplina nazionale di settore attinente alle anticipazioni di cassa, ma ha adottato una normativa che collide direttamente con l'art. 119, sesto comma, Cost. sotto gli evocati profili della misura, della durata e dei soggetti abilitati a concederla.

Come già precisato, è fuor di dubbio che l'assunzione delle anticipazioni di cassa da parte della Provincia autonoma di Bolzano abbia destinazione distinta e diversa da quella dell'investimento. Per questo motivo, con riguardo al tema del presente giudizio, la norma interposta invocata dal ricorrente – l'art. 3, comma 16, della legge n. 350 del 2003 – nel prescrivere che gli enti territoriali «possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento» non fa altro che replicare il principio costituzionale di riferimento. In ogni caso essa, pur essendo espressamente rivolta alle Regioni a statuto ordinario, è applicabile anche a quelle a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, per effetto del comma 21 del medesimo art. 3, il quale prevede che «ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e nel quadro del coordinamento della finanza pubblica […] le disposizioni dei commi da 16 a 20 si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, nonché agli enti e agli organismi […] siti nei loro territori».

È invece evidente che la Provincia autonoma di Bolzano, dettando una disciplina distinta e senza nessun riferimento a quella stabilita dallo Stato per gli enti territoriali della stessa natura, ha violato quel principio di uniformità riconosciuto in modo assoluto ed indefettibile da questa Corte (sentenza n. 425 del 2004). Da quanto considerato deriva che la disciplina dell'anticipazione di cassa non può essere determinata unilateralmente dall'ente territoriale, ancorché ad autonomia speciale.

Infatti, lo stretto collegamento funzionale tra il parametro invocato, i vincoli comunitari e gli altri precetti costituzionali precedentemente richiamati comporta che sia riservata al legislatore statale – entro il perimetro costituzionalmente delimitato – la determinazione dei requisiti soggettivi ed oggettivi delle anticipazioni.

Anche nel contenuto specifico, comunque, la norma in questione si discosta da quei caratteri peculiari dell'anticipazione che possono renderne compatibile la causa di finanziamento con il precetto contenuto nell'art. 119, sesto comma, Cost. Non v'è alcun dubbio che la norma impugnata, laddove prevede che «l'assunzione di anticipazioni di cassa è disposta [senza limiti] dall'assessore provinciale alle finanze avvalendosi […] di altri istituti di credito […] [e disponendo] le conseguenti variazioni nelle partite di giro» assuma un significato assolutamente univoco e si ponga in contrasto con la disposizione costituzionale invocata. Ciò sotto i profili appresso meglio specificati che si possono, comunque, così sintetizzare: a) avere previsto una competenza a determinare e quantificare l'anticipazione secondo la mera discrezione dell'assessore alle finanze con assenza di qualsiasi limite; b) avere esteso la possibilità di approvvigionamento finanziario ad altri istituti di credito; c) avere previsto l'allocazione delle anticipazioni di cassa in partite di giro, sottraendone la corretta rappresentazione economica e contabile ai fini della verifica del rispetto dei limiti consentiti per tali categorie di operazioni.

4.1.– Quanto al profilo sub a), è opportuno ricordare che la finalità dell'anticipazione, consistente nel porre rimedio ad eccessi diacronici tra i flussi di entrata e quelli di spesa, trova appunto il proprio limite nel preciso riferimento a tali situazioni, che devono essere puntualmente individuate e circoscritte nel tempo e nella misura, al fine di evitare che la

funzione razionalizzante sconfini nell'arbitraria utilizzazione di un mezzo di copertura della spesa alternativo e non consentito dall'ordinamento. Pertanto, l'attivazione di tale facoltà deve trovare un parametro percentuale obiettivo nella dimensione delle entrate e uno specifico ancoraggio ad una situazione di sofferenza di cassa, elementi che non possono essere surrogati dall'apodittica determinazione dell'assessore provinciale alle finanze.

4.2.– Quanto all'estensione della facoltà di approvvigionamento finanziario presso altri istituti di credito, è di tutta evidenza come tale prerogativa urti direttamente, sotto il profilo concettuale e semantico, con il concetto di anticipazione di cassa. Infatti, l'anticipazione di cassa è collegata in modo inscindibile con il servizio di tesoreria, alla cui razionalizzazione è geneticamente associata, in quanto strumentale a mitigare lo sfasamento temporale tra flussi di spesa e di entrata. Al di fuori del rapporto col tesoriere ogni operazione di tal genere non può che essere ricondotta all'esercizio del credito e quindi alla categoria dell'indebitamento. Né vale, in proposito, l'autoqualificazione legislativa, che non ha carattere precettivo e vincolante (ex plurimis, sentenza n. 164 del 2012), a superare la patente e non consentita natura creditoria del ricorso ad altri istituti finanziari.

4.3.– Infine, l'allocazione delle anticipazioni in partite di giro collide con il principio di neutralità finanziaria che caratterizza detti titoli di bilancio. Le partite di giro sono poste di entrata e di spesa per definizione in equilibrio, gestite dall'ente in nome e per conto di altri soggetti ma, in ogni caso, estranee all'amministrazione del suo patrimonio. Esse si articolano in voci di entrata e di spesa analiticamente correlate che presuppongono un equilibrio assoluto, il quale si sostanzia in un'ontologica invarianza dei saldi contabili. L'allocazione nelle partite di giro delle anticipazioni di cassa risulta strumentale all'oscuramento del costo dell'operazione di credito, che viene fronteggiato in diversa posta di spesa. Ciò comporta una grave scissione tra il fenomeno economico-finanziario di riferimento e la sua rappresentazione contabile.

Peraltro, l'allocazione in partite di giro consente di oscurare anche l'assenza dei caratteri di marginalità e temporaneità delle operazioni poste in essere. Come emerge dalla relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2012 della Provincia autonoma di Bolzano, allegata alla parificazione dello stesso (delibera della Corte dei conti – sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol 3/2013/PARI), sussiste un'arbitraria scissione tra «l'andamento del conto principale di tesoreria […] e del conto anticipazioni di cassa […] dall'1.1 al 30.12 2012. Manca, pertanto, il giorno di valuta del 31.12.2012 che viene, invece, esposto nell'estratto conto scalare del primo trimestre dell'anno successivo». Viene ricordato in quella sede che «il tesoriere provinciale (Cassa di Risparmio S.p.A.) ha comunicato nel corso dell'attività istruttoria che "[…] il saldo negativo a fine esercizio 2012 del conto principale della Provincia Autonoma di Bolzano […] ammontava a € 179.621.919,05 usufruendo quindi dell'anticipazione di cassa messa a disposizione del Tesoriere. Alla sera del 31.12.2012 […] il deficit di cassa è stato estinto emettendo il provvisorio di entrata n. 94008, di pari importo e con valuta 31.12.2012. Il 2 gennaio 2013 con provvisorio di uscita n. 1, con valuta 31.12.2012 l'operazione è stata ripristinata"».

In sostanza, l'anticipazione prevista dalla norma provinciale non ha carattere di rimedio alle temporanee difficoltà di cassa in cui possa versare il servizio di tesoreria, bensì di stabile operazione di prestito. L'assenza di qualsiasi limite temporale e finanziario alla restituzione delle anticipazioni assume anche una funzione non consentita di copertura della spesa, permettendo di disporre di risorse finanziarie di natura creditizia indipendentemente da ogni riscontro circa la correlazione delle stesse all'esistenza di entrate non ancora riscosse. È evidente come tale operazione, ampliando di fatto le possibilità di spesa consentite dalle risorse a disposizione, costituisce anche una lesione del principio dell'equilibrio del bilancio strettamente correlato alla "regola aurea" contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost.

5.– In definitiva, la disciplina delle anticipazioni di tesoreria, in quanto collegata alla

perimetrazione della regola di cui all'art. 119, sesto comma, Cost., che a sua volta opera in funzione sinergica con i richiamati precetti contenuti negli artt. 81, 117, secondo comma, lettera l), e 117, terzo comma, Cost., non poteva essere determinata autonomamente dalla Provincia autonoma di Bolzano per i motivi precedentemente specificati. Inoltre, l'art. 10, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 18 del 2012, prevedendo – in assenza di qualsiasi riferimento conforme alla disciplina statale di settore – la possibilità di attivare anticipazioni di cassa senza limiti quantitativi, consentendo di ricorrere ad altri istituti di credito diversi dal tesoriere e stabilendo di allocare tali anticipazioni nelle partite di giro, risulta in contrasto con l'art. 119, sesto comma, Cost. e deve essere pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 18 (Approvazione del rendiconto generale della Provincia per l'esercizio finanziario 2011 e altre disposizioni).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 2 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.