

## La tesoreria unica al vaglio della Corte Costituzionale

Corte costituzionale, 27 dicembre 2012, n. 311

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale promosso dalle Regioni Piemonte, Veneto, Toscana e Sicilia avverso il decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività", sia nel testo originario, sia in quello risultante dalla conversione in legge 24 marzo 2012, n. 27.

### Norme impugnate e parametri di riferimento:

Le Regioni ricorrenti hanno sollevato questione di legittimità costituzionale di diverse disposizioni del decreto legge su citato; in particolare nei ricorsi riuniti nella pronuncia in questione le Regioni hanno impugnato l'articolo 35, commi 8, 9, 10 e 13, in riferimento agli articoli 117, 118, 119 e 120 della Costituzione.

Tale norma contiene misure per la tempestività dei pagamenti, per l'estinzione dei debiti pregressi delle amministrazioni statali, nonché disposizioni in materia di tesoreria unica, oggetto della presente censura. Infatti, 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).

Secondo le ricorrenti, le disposizioni impugnate, sospendendo le norme vigenti in materia di tesoreria previste dal decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 avrebbero riportato in vigore «le norme risalenti agli anni Ottanta, quando il sistema di finanziamento degli enti territoriali aveva un carattere sostanzialmente derivato, poiché i trasferimenti statali costituivano la massima parte delle entrate dei suddetti enti». Di conseguenza, secondo la Regione, gli enti non avranno più disponibilità diretta delle proprie risorse depositate presso il sistema bancario e «il tesoriere di ciascun ente potrà e dovrà soltanto curare pagamenti e riscossioni, senza potere gestire, però, la liquidità dell'ente, secondo le disposizioni e le decisioni di quest'ultimo». Ne deriverebbe una «grave limitazione» dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, che risulterebbero così privati di «un importante strumento di gestione finanziaria che ha permesso di conseguire risultati vantaggiosi». La ricorrente osserva, inoltre, che il legislatore sembrerebbe non aver tenuto conto del fatto che Regioni ed enti locali selezionano i propri tesoriere con gare pubbliche che consentono di ottenere le migliori condizioni di mercato; che le banche spesso garantirebbero sia interessi attivi e passivi più vantaggiosi, sia altre utilità senza costi per le amministrazioni; che, dunque, gli enti territoriali risulterebbero impoveriti dalla normativa censurata, «più di quanto ne beneficerebbe lo Stato, con un danno per tutto il sistema».

Le Regioni rilevano, poi, che, in base all'art. 119 Cost., agli enti territoriali sono riconosciute risorse autonome, tributi ed entrate proprie e alla Regione è riconosciuta anche una potestà esclusiva in relazione al sistema tributario regionale. Con la disposizione censurata, invece, si tornerebbe a imporre «il sistema di tesoreria unica, con riversamento obbligatorio nelle casse delle tesorerie statali, non solo in relazione alle entrate proprie derivanti dai tributi propri derivati,

come la tassa di circolazione, che viene direttamente riscossa dalla Regione, o come Irap e addizionale Irpef (oggi accreditate presso il tesoriere regionale), ma anche riguardo a quelle derivanti dai tributi propri autonomi, espressione della potestà legislativa esclusiva riconosciuta alla Regione». Anche per i tributi autonomi, dunque, ricadenti nella sfera di competenza legislativa esclusiva della Regione, si verrebbe ad applicare l'obbligo di sottostare al regime di tesoreria unica, con conseguente «privazione della facoltà di gestirne la liquidità finanziaria». Tali conseguenze sarebbero incompatibili con le «nuove dimensioni costituzionali dell'autonomia finanziaria e normativa», in violazione degli artt. 3, per difetto di ragionevolezza, 117, terzo comma, sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, e quarto comma, sulla potestà legislativa residuale in materia di sistema tributario regionale, e 119 Cost., sull'autonomia finanziaria.

Il «ripristinato» della tesoreria unica, infatti, costituirebbe una misura che «travalica l'intero quadro degli ordinari strumenti di coordinamento della finanza pubblica». Tale assunto troverebbe conferma sia nel fatto che l'autonomia finanziaria implica la coincidenza dei centri di spesa e di provento per aumentare la responsabilizzazione degli amministratori pubblici (come previsto dall'art. 2, lettera u, della legge n. 42 del 2009), sia nella circostanza che l'esigenza di «gestire informazioni» tra centro e periferia avrebbe già trovato risposta nella istituzione del Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE), avviata dall'art. 28 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003). Inoltre, la capacità amministrativa della Regione sarebbe menomata sia rispetto alla possibilità di usare le eccedenze di cassa derivanti dalla gestione della liquidità in forme ancora più remunerative (come ad esempio la sottoscrizione di contratti pronti contro termine o obbligazioni), sia a causa della prassi che impedisce di stabilire un contatto diretto con le tesorerie provinciali della Banca d'Italia, dovendo necessariamente passare attraverso la mediazione dell'istituto bancario tesoriere. La perdita della gestione diretta della liquidità, pertanto, si rifletterebbe sulla capacità operativa della Regione, con conseguente lesione dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost.

Il «ripristinato» del sistema di tesoreria unica, poi, colliderebbe con il processo di razionalizzazione, responsabilizzazione e trasparenza della spesa regionale in materia di sanità prevista dagli articoli 20 e 21 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), che hanno previsto la «perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale» e l'accensione di appositi conti di tesoreria intestati alla sanità. La normativa censurata, infatti, pregiudicherebbe, in modo irragionevole, le misure previste per la trasparenza e la verificabilità della spesa sanitaria regionale.

In definitiva, il comma 8 dell'art 35, «ripristinando per Regioni, inclusi gli enti del comparto sanitario, Province e Comuni un sistema di accentramento finanziario (e non quindi di mero coordinamento) configurato in ben altra stagione della storia dell'autonomia finanziaria e normativa degli enti territoriali», violerebbe gli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., in quanto «nessuna intesa è stata prevista con gli enti territoriali». Né tali profili di censura sarebbero attenuati dal fatto che la normativa censurata ha carattere «sospensivo», perché essa vanificherebbe un «sistema ormai radicato, oltretutto costruito dopo una non breve sperimentazione, creando per un periodo temporaneo un'alterazione destinata a produrre perdite finanziarie, problemi applicativi, ritardi nei pagamenti, e altre probabili disfunzioni che non appaiono pienamente giustificati in relazione ai benefici ritraibili considerando l'intero sistema che compone la Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost.».

Tali argomentazioni, formulate con particolare riferimento al comma 8 dell'art. 35, sono estese dalle ricorrenti anche ai commi 9, 10 e 13 della medesima disposizione di cui ne costituiscono «il risvolto operativo».

### Argomentazioni della Corte:

Il giudice costituzionale, chiamato a pronunciarsi sulla questione di legittimità dell'art. 35, commi 8, 9, 10 e 13 del decreto legge 1/2012, procede, in via preliminare, alla ricostruzione del complesso quadro normativo in cui si collocano le disposizioni censurate. In particolare, il processo di riforma del sistema di tesoreria dello Stato, avviato negli anni ottanta del ventesimo secolo con l'acuirsi dell'emergenza finanziaria per meglio regolare i flussi di liquidità dei soggetti pubblici, è stato scandito da tre principali interventi legislativi, tutti ispirati dall'unitario disegno di contenere il fabbisogno finanziario dello Stato ordinamento. Dapprima, la legge n. 720 del 1984 ha introdotto il sistema di tesoreria unica per gli enti e gli organismi del settore pubblico allargato. Successivamente, il decreto legislativo n. 279 del 1997 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). Da ultimo, l'art. 35 del decreto-legge n. 1 del 2012, impugnato dalle ricorrenti, 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.

A fronte di tale quadro normativo, la Corte, rilevato che la norma impugnata è una disposizione finalizzata a garantire la tempestività dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni e ad adottare una modalità di gestione della liquidità che permetta allo Stato di minimizzare il ricorso al mercato per reperire risorse, dichiara la non fondatezza della questione sollevata.

Innanzitutto, quanto alle censure prospettate dalle ricorrenti in riferimento all'art. 117 Cost., la Corte ha già rilevato che il sistema di tesoreria unica dello Stato «è diretto a garantire il controllo della liquidità di cassa ed a disciplinare i flussi finanziari» (sentenze n. 171 del 1999 e n. 412 del 1993). Inoltre, le disposizioni della legge n. 720 del 1984 sono «strettamente collegate all'ambito di operatività delle leggi di bilancio» (sentenza n. 12 del 1995) e costituiscono un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica – la cui determinazione spetta alla potestà legislativa statale. Infatti, questa Corte ha 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'art. 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 «stabiliscono 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 – come già osservato da questa Corte con riguardo al meccanismo del limite di liquidità previsto dall'art. 40 della legge n. 119 del 1981 – 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.

Il potere di scelta delle autonomie territoriali in ordine all'istituto presso il quale detenere le giacenze di cassa (banche private, come richiesto dalle ricorrenti, o Banca d'Italia, come discende dalla normativa impugnata) non attiene direttamente all'assunzione degli impegni di spesa o all'allocazione delle risorse, tratti essenziali dell'autonomia finanziaria, bensì riguarda la possibilità di produrre ulteriori entrate mediante la mera giacenza di somme presso istituti di credito. La possibilità per Regioni ed enti locali di negoziare con istituti di credito tassi di interesse superiori a quello assicurato dallo Stato – possibilità talora realizzabile a causa di rapporti “vischiosi” tra enti pubblici e sistema bancario – può ben essere sacrificata dinanzi alla necessità di adottare principi di coordinamento della finanza pubblica per tutti i soggetti del settore pubblico allargato in circostanze straordinarie che riguardano sia l'ente Stato, sia gli altri soggetti dell'ordinamento.

Dunque, la normativa impugnata, per di più temporalmente limitata, non può giudicarsi lesiva dell'autonomia regionale nell'ambito finanziario, legislativo e programmatico, e neppure è suscettibile di incidere sul buon andamento dell'amministrazione delle Regioni ricorrenti (sentenza n. 171 del 1999, in relazione a precedenti interventi legislativi in materia di tesoreria unica). Ne discende che, in una situazione di eccezionale gravità economico-finanziaria, nella quale tutti gli enti del settore pubblico allargato sono chiamati a contenere il fabbisogno finanziario e a contribuire alla riduzione dell'emissione di titoli di Stato, i rimedi predisposti dal legislatore non derogano al riparto delle competenze fissato dal Titolo V della Parte seconda della Costituzione, né limitano le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali (sentenza n. 151 del 2012).

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.

Decisione della Corte:

La Corte dichiara la non fondatezza delle 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, 97, 117, 118, 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione

Giurisprudenza richiamata:

- Sui principi in materia di coordinamento della finanza pubblica: Corte cost. sentenze nn. 3151 del 2012, n. 91 del 2011, n. 326 e n. 27 del 2010, n. 237 del 2009, n. 456 e n. 244 del 2005.