

**Sentenza:** 23 giugno 2015, n. 181 (*deposito del 23 luglio 2015*)

**Materia:** Bilancio e finanza pubblica

**Parametri invocati:** artt. 81, quarto comma, e 119, sesto comma, Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Rimettente:** Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Piemonte

**Oggetto:**

-legge della Regione Piemonte 6 agosto 2013, n. 16 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015) limitatamente alle variazioni apportate in uscita mediante la istituzione del capitolo 200/0 (UPB DB09010) e del capitolo 156981 (UPB DB20151);

-artt. 1 e 2 della legge della Regione Piemonte 29 ottobre 2013, n. 19 (Ulteriori disposizioni finanziarie per l'anno 2013 e pluriennale 2013-2015), per la parte spesa UPB DB09010, capitolo 200/0 e per la parte spesa UPB DB20151, capitolo 156985

**Esito:** illegittimità costituzionale delle leggi regionali impugnate nella parte relativa alle poste di spesa e nella parte in cui non prevedono partite speculari a quelle di entrata

**Estensore nota:** Cesare Belmonte

Nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto 2013 della Regione Piemonte, la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Piemonte, censura la legge della Regione Piemonte 6 agosto 2013, n. 16 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015), e gli artt. 1 e 2 della legge della Regione Piemonte 29 ottobre 2013, n. 19 (Ulteriori disposizioni finanziarie per l'anno 2013 e pluriennale 2013-2015), che apportano variazioni al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 ed al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013-2015, approvando gli allegati A) e C).

Per quel che riguarda la l.r. Piemonte 16/2013, le disposizioni censurate risultano quelle inerenti alle variazioni introdotte **in entrata al capitolo 59300** (Anticipazione a valere sul fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili art. 2 del d.l. 35/2013 UPB DB902) e **al capitolo 59350** (Anticipazione a valere sul fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili art. 3 del d.l. 35/2013 UPB DB902), **ed in uscita al capitolo 200/0** (Disavanzo finanziario presunto alla chiusura dell'esercizio 2012» UPB DB09010) e **al capitolo 156981** (Trasferimenti alle aziende sanitarie regionali per l'erogazione delle risorse di cui all'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.l. 35/2013 UPB DB20151).

Con riferimento alla l.r. Piemonte 19/2013, le disposizioni impugnate risultano quelle inerenti alle variazioni introdotte **in entrata dal capitolo 59300 e dal capitolo 59350 ed in uscita dal capitolo 200/0 e dal capitolo 156985**.

La sezione di controllo rimettente riferisce che nel 2013 la Regione Piemonte ha sottoscritto, in applicazione degli artt. 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli

enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, **quattro contratti con il Ministero dell'economia e delle finanze ai fini dell'estinzione di debiti pregressi.**

Ciò posto, mediante le descritte variazioni di bilancio le leggi regionali in questione avrebbero **indebitamente utilizzato** le risorse erogate dallo Stato alla Regione in applicazione degli artt. 2 e 3 del d.l. 35/2013 quali fonti di finanziamento del pregresso disavanzo di amministrazione e di alcune nuove spese in materia sanitaria,

In sostanza, la Regione avrebbe utilizzato il finanziamento statale, **erogato a titolo di anticipazione di liquidità per l'estinzione dei debiti pregressi** ai sensi del d.l. 35/2013, **come un mutuo per alterare il disavanzo e per spese di competenza**, allargando in tal modo lo spettro della spesa consentita, **con violazione contestuale degli artt. 81, quarto comma, e 119, sesto comma, Cost.**

Riconosciuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione sollevata dal rimettente, la Corte procede ad una preliminare descrizione del quadro normativo statale di riferimento.

Gli artt. 2 e 3 del d.l. 35/2013, come evocati dalla sezione di controllo, nascono dall'esigenza di porre riparo ai crescenti ritardi nell'adempimento delle obbligazioni da parte delle pubbliche amministrazioni. In particolare, nel suddetto decreto-legge sono contenute le misure dirette a consentire il pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni di debiti scaduti, con modalità differenti per gli enti locali (art. 1), le Regioni e le Province autonome (art. 2), gli enti del Servizio sanitario nazionale per il tramite delle Regioni (art. 3) e le amministrazioni statali (art. 5). Si tratta di disposizioni espressamente volte ad assicurare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento.

Gli strumenti a tal fine previsti consistono nell'allentamento del patto di stabilità interno e nella concessione di anticipazioni di liquidità.

La prima misura, che esclude determinati importi finanziari dal computo del patto di stabilità interno, non rileva nella questione sottoposta all'attenzione della Corte. La seconda misura, riguardante direttamente l'esame delle questioni di costituzionalità sollevate, attiene alle anticipazioni di liquidità, che si configurano come meccanismi finanziari attraverso i quali viene posto rimedio a gravi deficienze della disponibilità di cassa degli enti interessati dai ritardi.

Nello specifico, gli artt. 2 e 3 del d.l. 35/2013 hanno previsto speciali prescrizioni per i debiti delle Regioni, siano essi debiti contratti direttamente oppure maturati nell'ambito del Servizio sanitario nazionale. L'art. 2, comma 1, dispone che le Regioni che non possono far fronte ai pagamenti dei debiti a causa di carenza di liquidità chiedono al Ministero dell'economia e delle finanze l'anticipazione di somme da destinare ai predetti pagamenti. Con formulazione analoga, il comma 1 del successivo art. 3 autorizza lo Stato ad effettuare anticipazioni di liquidità alle Regioni per favorire l'accelerazione dei pagamenti dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale. L'art. 1, comma 13, dello stesso decreto-legge prevede un'anticipazione di liquidità a favore degli enti locali, analoga a quelle previste per le Regioni e per gli enti del Servizio sanitario nazionale, con la sola differenza che è concessa dalla Cassa depositi e prestiti.

Dalla formulazione di dette disposizioni si ricava che la destinazione delle assegnazioni ex d.l. 35/2013 **al pagamento di residui passivi**, cioè di oneri già previsti in bilanci precedenti e per ciò stesso già finanziati, **esclude di per sé** che tali assegnazioni costituiscano copertura degli oneri stessi.

Le anticipazioni di liquidità sono anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie, e sono finalizzate **a riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, attraverso un'utilizzazione limitata al pagamento delle passività**

*pregresse unite a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione della anticipazione*, in funzione di un graduale rientro dai disavanzi.

Sotto altro aspetto, ancorché la questione di legittimità sia stata sollevata dal giudice rimettente con riferimento sia alle poste di entrata che a quelle di spesa, oggetto di censura sono in realtà **solo le poste di spesa**, come chiaramente evincibile dalla motivazione dell'ordinanza.

Alla luce di tali premesse, il giudice delle leggi conclude che le questioni sollevate dalla Corte dei conti **sono fondate sia in riferimento all'art. 81 che all'art. 119, sesto comma, Cost.**

L'illegittimità riguarda la **partita di spesa UPB DB09010 -capitolo 200/0** "Disavanzo finanziario presunto alla chiusura dell'esercizio 2012" e la **partita di spesa UPB DB20151 -capitoli 56981 e 56985**, entrambi concernenti "Trasferimenti alle aziende sanitarie regionali per l'erogazione delle risorse di cui all'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.l. 35/2013".

La prima partita di spesa viene destinata dalla Regione **a ripianare il disavanzo d'amministrazione del 2012** e viola gli artt. 81 e 119, sesto comma, Cost., in relazione agli artt. 2 e 3 del d.l. 35/2013. *Nessuna delle due norme interposte consente di utilizzare le anticipazioni di liquidità per migliorare il risultato di amministrazione della Regione.* Ciò sia con riguardo all'equilibrio di bilancio, pregiudicato dall'impiego di un prestito per ottenere effetti economico-patrimoniali, sia con riguardo alla natura giuridica dell'operazione, diversa dalla finalità di investimento di cui alla regola codificata nell'art. 119, sesto comma, Cost.

La seconda partita viene destinata **ad ampliare la spesa di competenza dell'esercizio 2013, precludendo l'adempimento delle obbligazioni pregresse**, ovvero quelle iscritte nella parte del bilancio relativa agli esercizi pregressi. In tal modo viene pregiudicato sia l'equilibrio del bilancio - poiché l'illegittima destinazione *viene a sommarsi, in termini di passività, alle pregresse situazioni debitorie inavase* - sia il rispetto dell'art. 119, sesto comma, Cost., perché la copertura della maggiore spesa di competenza viene fronteggiata con il prestito dello Stato, *il cui impiego dovrebbe essere limitato a migliorare la situazione di cassa.*

La variazione di bilancio è **altresì illegittima** nella parte del Titolo III della spesa ove non sono previste partite speculari a quelle di entrata iscritte al Titolo V. *La mancata simmetria degli importi iscritti nei predetti Titoli di bilancio impedisce di neutralizzare gli effetti dell'anticipazione di liquidità sulla spesa corrente e di competenza.*

Il legislatore regionale ha al contempo alterato il futuro risultato di amministrazione, omissis di impiegare le somme per l'adempimento degli obblighi pregressi, ed utilizzato per spese di competenza dell'esercizio 2013 l'anticipazione dello Stato, *gestendola come un contratto di mutuo in contrasto con i principi di cui all'art. 119, sesto comma, Cost.*

Inoltre, la conservazione nel bilancio consuntivo delle somme stanziare per effetto delle norme oggetto di impugnazione **impedisce** al Commissario straordinario del Governo di impiegare le somme inutilizzate per le finalità di legge. Sotto questo profilo, occorre infatti considerare che nelle more del giudizio è intervenuto l'art. 1, commi da 452 a 458, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015) la cui attuazione ha comportato la nomina del Presidente della Regione Piemonte quale Commissario straordinario del Governo **per il tempestivo pagamento dei debiti pregressi della Regione.**

Per effetto delle citate norme sopravvenute e della declaratoria di incostituzionalità disposta dalla Corte, le somme non correttamente impiegate *potranno quindi entrare nella disponibilità del Commissario straordinario al fine di liquidare le passività pregresse* ed evitare un ulteriore debito statale e regionale.