

Sentenza: 11 novembre 2021, n. 246

Materia: armonizzazione dei bilanci pubblici

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 4 e Allegato O2 della legge della Regione Basilicata 9 dicembre 2020, n. 40 (Prima variazione al Bilancio di previsione pluriennale 2020-2022 della Regione Basilicata)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 4 e dell'Allegato O2 della legge in oggetto nella parte in cui dispongono le modalità di copertura del disavanzo di amministrazione presunto derivante dalla gestione dell'esercizio 2018 e dalla gestione dell'esercizio 2019;
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 1 e dell'Allegato 1.3 della legge della Regione Basilicata 12 marzo 2021, n. 8 (Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2018 della Regione Basilicata - Adeguamento alla decisione n. 42/2020 PARI della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti di Basilicata) nella parte in cui dispongono le modalità di copertura del disavanzo di amministrazione derivante dalla gestione dell'esercizio 2018.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

L'articolo 4 della legge in oggetto prevede che «[i]l disavanzo di amministrazione presunto riveniente dagli esercizi precedenti viene ripianato secondo quanto previsto nell'allegato O2». Quest'ultimo, nei due prospetti da cui è composto, contiene l'analisi del disavanzo presunto al 31 dicembre 2019 (distinguendo le quote originate rispettivamente nell'esercizio 2018 e in quello 2019) e le modalità di copertura dello stesso. In particolare, il recupero di entrambe le componenti del disavanzo presunto è modulato negli esercizi dal 2020 al 2024, concentrando la maggior parte del ripiano negli ultimi esercizi.

Il ricorso premette che il rendiconto dell'esercizio 2018 non è stato ancora approvato dalla Regione Basilicata e che la quantificazione del disavanzo presunto derivante dalla gestione dello stesso esercizio 2018 avrebbe considerato i rilievi della sezione regionale di controllo della Corte dei conti nella decisione di parificazione del relativo rendiconto. Sul presupposto della tardiva approvazione del rendiconto dell'esercizio 2018, il ricorso richiama il contenuto di due principi contabili applicati contenuti nell'Allegato 4/2 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). In particolare, il paragrafo 9.2.28 prevede che: «[i]l disavanzo di amministrazione di un esercizio non applicato al bilancio e non ripianato a causa della tardiva approvazione del rendiconto o di una successiva rideterminazione del disavanzo già approvato, ad esempio a seguito di sentenza, è assimilabile al disavanzo non ripianato di cui alla lettera b) del paragrafo 9.2.26, ed è ripianato applicandolo per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione. [...] È tardiva l'approvazione del rendiconto che non consente l'applicazione del disavanzo al bilancio dell'esercizio successivo a quello in cui il disavanzo si è formato». Richiama poi il

paragrafo 9.2.26, lettera b), che prescrive: «il disavanzo non ripianato è pari alla differenza tra l'importo iscritto in via definitiva alla voce "Disavanzo di amministrazione" nel bilancio di previsione per l'esercizio cui il rendiconto si riferisce e il disavanzo ripianato di cui alla lettera a), salvo quanto previsto dal paragrafo 9.2.28». In considerazione di tali disposizioni, secondo il ricorrente, la legge regionale impugnata ne avrebbe dovuto prevedere il recupero nell'esercizio in corso (ossia il 2020) o comunque, essendo questo ormai prossimo alla conclusione, nell'esercizio 2021, e non quindi distribuendolo fino all'esercizio 2024, come invece rappresentato nell'Allegato O2 della legge stessa. Inoltre il ricorrente lamenta che la Tabella «Modalità copertura del disavanzo», contenuta nel medesimo Allegato O2, estenderebbe la durata dei piani di rientro per i disavanzi 2018 e 2019 oltre il triennio del bilancio di previsione 2020-2022, indicando quote da recuperare anche negli esercizi 2023 e 2024, in palese violazione del disposto dell'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 che «costituisce norma interposta all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione». Il citato art. 42, comma 12, risulterebbe violato anche perché la Regione Basilicata non avrebbe ancora adottato la prevista «delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio». Viene poi prospettata una ulteriore censura di carattere formale, inerente la rappresentazione, contenuta nell'Allegato O2 della legge regionale impugnata, dell'analisi del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019 e della modalità della sua copertura, che sarebbe non conforme a quanto previsto dal paragrafo 9.11.7 del principio contabile applicato concernente la programmazione di cui all'Allegato 4/1 del d.lgs. n. 118 del 2011. Con successivo ricorso, è stato poi impugnato l'art. 1 e l'Allegato 1.3 della legge della Regione Basilicata 12 marzo 2021, n. 8 (Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2018 della Regione Basilicata - Adeguamento alla decisione n. 42/2020 PARI della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti di Basilicata), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. L'art. 1 della legge regionale citata dispone l'approvazione del rendiconto generale della Regione Basilicata dell'esercizio finanziario 2018 «con le risultanze indicate negli articoli seguenti», mentre l'Allegato 1.3 al rendiconto, recante «Analisi e modalità di copertura del disavanzo», espone un piano di rientro dal disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2018 articolato sugli esercizi 2019-2022 e precisa che l'importo di tale disavanzo è stato rideterminato nella misura di 41.758.491,51 euro a seguito della decisione di parifica della sezione regionale di controllo della Corte dei conti n. 42/2020/PARI. In considerazione del ritardo nell'approvazione del rendiconto rispetto ai termini fissati dall'art. 18, comma 1, del d.lgs. n. 118/2011, sia da parte della Giunta che del Consiglio regionale, il ricorso lamenta, come in quello già promosso nei confronti della l.r. 40/2020, il contrasto con il principio contabile applicato di cui al richiamato paragrafo 9.2.28 dell'Allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011 e la conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici. Nel caso di specie, infatti, la quota del disavanzo 2018 avrebbe dovuto essere interamente applicata all'esercizio 2021. I giudizi sono stati riuniti, data la connessione tra le norme impuginate e in considerazione dell'identità del parametro costituzionale in entrambi evocato.

La Corte ripercorre la singolare vicenda che, dal punto di vista diacronico, ha caratterizzato l'approvazione del rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2018 della Regione Basilicata. Il disegno di legge regionale avente a oggetto il citato rendiconto è stato approvato dalla nuova Giunta regionale, che si è insediata a seguito delle elezioni svolte il 24 marzo 2019, con la deliberazione del 29 maggio 2019, n. 308. Il documento contabile, non è stato subito inviato alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'avvio del necessario giudizio di parificazione: a ciò si è provveduto soltanto alcuni mesi dopo, il 27 settembre 2019, trasmettendolo insieme alla successiva deliberazione della Giunta regionale 24 settembre 2019, n. 639, con la quale a tale documento sono state apportate alcune modifiche attinenti al consolidamento del rendiconto del Consiglio regionale, nel frattempo approvato, alla riconciliazione di partite con alcuni enti strumentali e alla quantificazione delle quote accantonate del

risultato di amministrazione. Il 17 agosto 2020, n. 42, il giudice contabile ha parificato il rendiconto con significative eccezioni relative al risultato di amministrazione e al disavanzo di amministrazione. Ha evidenziato numerose vicende gestionali la cui rendicontazione nei pertinenti capitoli e fondi è avvenuta in difformità dai principi contabili, con l'effetto di determinare un risultato di amministrazione non corretto e, nella specie, una sottostima del disavanzo di amministrazione. Successivamente alla decisione di parificazione, il Consiglio regionale ha approvato, su iniziativa della Giunta, la l.r. 40/2020, nella quale figurano l'art. 4 e l'Allegato O2, oggetto della prima impugnativa statale, che disciplinano il ripiano del disavanzo di amministrazione presunto relativo agli esercizi 2018 e 2019, disponendone la copertura nei cinque anni della legislatura. La nota integrativa dichiara che con tale legge regionale si è proceduto anche a dar seguito alla citata decisione della Corte dei conti, rideterminando il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019 e registrando un disavanzo presunto, riferibile alla gestione dell'esercizio 2018, per 17.688.239,00 euro. L'approvazione del rendiconto dell'esercizio 2018 è infine avvenuta solo con la l.r. 8/2021, il cui art. 1 e l'Allegato 1.3 sono oggetto della seconda impugnativa statale, che ha definitivamente quantificato la quota del disavanzo originato nell'esercizio 2018 in 21.040.669,37 euro.

La Corte ha ritenuto fondata la questione promossa nei confronti dell'art. 4 e dell'Allegato O2 della l.r. 40/2020 nella parte in cui dispongono il ripiano del disavanzo presunto riveniente dall'esercizio 2018 in più esercizi e più precisamente fino a quello 2024. Il principio contabile applicato contenuto nel paragrafo 9.2.28 dell'Allegato 4/2 del d.lgs. 118/2011 disciplina gli effetti della «tardiva approvazione» del rendiconto di un esercizio, cioè quella «che non consente l'applicazione del disavanzo al bilancio dell'esercizio successivo a quello in cui il disavanzo si è formato». Da essa si fa conseguire l'effetto che il disavanzo di amministrazione è ritenuto «assimilabile al disavanzo non ripianato di cui alla lettera b) del paragrafo 9.2.26, ed è ripianato applicandolo per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione». Quando l'ente non abbia approvato il rendiconto di un determinato esercizio e non abbia recuperato il relativo disavanzo presunto entro quello successivo, è tenuto a ripianarlo per intero nell'esercizio in cui il disavanzo effettivo emerge, rimanendo preclusa la possibilità di considerarlo un «nuovo» disavanzo, cui applicare il ripiano triennale. Tale è la situazione verificatasi per l'esercizio finanziario 2018 della Regione Basilicata, il cui rendiconto non è stato approvato dal Consiglio regionale né entro il termine del 31 luglio 2019, come richiesto dall'art. 18, comma 1, lettera b), del d.lgs. 118/2011, né nel successivo tempo utile a consentire, mediante variazioni al bilancio dell'esercizio 2019, l'adozione delle misure di recupero del disavanzo 2018. L'approvazione del rendiconto 2018 e del relativo disavanzo è quindi avvenuta soltanto nel 2021 e non nell'esercizio successivo a quello in cui il disavanzo si è formato: essa pertanto non può che ritenersi tardiva. Il disavanzo originato nel 2018 non poteva che essere oggetto, in base al citato paragrafo 9.2.28, di recupero «per l'intero importo [ne]ll'esercizio in corso di gestione», ossia l'esercizio 2020. La legge regionale impugnata, disciplinando all'art. 4 le modalità di ripiano del «disavanzo di amministrazione presunto riveniente dagli esercizi precedenti» secondo le previsioni dell'Allegato O2, ha invece distribuito la componente originata nel 2018 fino all'esercizio 2024, con vulnus all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in conseguenza della violazione della menzionata norma interposta che inerisce alla competenza legislativa esclusiva statale sull'armonizzazione dei bilanci pubblici. In considerazione di ciò, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 e dell'Allegato O2 della l.r. 40/2020, nella parte in cui dispongono le modalità di copertura del disavanzo presunto derivante dalla gestione dell'esercizio 2018. La Corte ha ritenuto fondate anche le due ulteriori censure incentrate, questa volta, sulle modalità di copertura del disavanzo originato nell'esercizio 2019, perché, da un lato, l'Allegato O2 ne estenderebbe la durata oltre il triennio del bilancio di previsione 2020-2022 e, poiché, dall'altro, la Regione Basilicata non avrebbe approvato il necessario e contestuale piano di rientro da tale disavanzo. Sotto entrambi i profili, infatti, le previsioni regionali impuginate collidono con l'evocato parametro interposto di cui all'art. 42, comma 12, terzo periodo, del d.lgs. n. 118

del 2011. Quanto alla prima censura, il disavanzo riveniente dall'esercizio 2019 costituisce un disavanzo sostanzialmente nuovo, in prevalenza ascrivibile alla gestione della amministrazione entrante e alle scelte di bilancio della stessa. La norma statale evocata ammette, in subordine al ripiano immediato, la possibilità di frazionare il recupero del disavanzo «negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio» (art. 42, comma 12, terzo periodo, del d.lgs. n. 118 del 2011). Si tratta di una previsione che si pone «in chiaro collegamento con la programmazione triennale» (sentenza n. 18 del 2019). La norma interposta non consente di superare la durata della programmazione triennale dato il determinante rilievo che il «fattore tempo» assume per l'effettività delle regole di corretta gestione finanziaria. Le previsioni regionali impugnate, pertanto, si pongono in evidente contrasto con l'evocato art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto disegnano una estensione del percorso di ripiano anche negli esercizi 2023 e 2024, determinandone una complessiva durata quinquennale.

La Corte ha ritenuto fondata anche la seconda censura in quanto il suddetto art. 42, comma 12, applicabile anche al ripiano del disavanzo presunto, subordina la possibilità del ripiano triennale alla «contestuale» adozione di un piano di rientro. Non è idonea a soddisfare il predetto requisito la delibera del Consiglio regionale del 13 luglio 2021, n. 276 (Piano di rientro disavanzo presunto di amministrazione al 1° gennaio 2021 – Approvazione) in quanto tale atto ha ad oggetto un disavanzo diverso e successivo (ossia quello registrato al 1° gennaio 2021) rispetto a quello disciplinato dalle norme regionali impugnate. Queste ultime contrastano con l'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, e dunque con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., anche nella parte in cui disciplinano il ripiano della componente di disavanzo presunto originata nel 2019. In considerazione di ciò, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 e dell'Allegato O2 della l.r. 40/2020 nella parte in cui dispongono le modalità di copertura del disavanzo presunto derivante dalla gestione dell'esercizio 2019.

La Corte ha ritenuto fondata, infine, anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 e dell'Allegato 1.3 della l.r. 8/2021 che dispongono il ripiano del disavanzo di amministrazione dell'esercizio 2018 negli esercizi dal 2019 al 2022. Anche in questo caso, è integrata la fattispecie della tardiva approvazione del rendiconto, da cui discende l'obbligo per l'ente di iscrivere l'intero importo del disavanzo non ripianato nel bilancio dell'esercizio in corso di gestione, nella specie quello 2021. La difforme previsione risultante dalle norme impugnate realizza pertanto il denunciato contrasto con quella interposta e, per l'effetto, con l'evocato parametro costituzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.