

Sentenza: 7 novembre 2017, n. 274 (deposito del 20 dicembre 2017)

Materia: Bilancio e contabilità

Parametri invocati: art. 81, terzo comma, Costituzione

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: Art. 6 della legge della Regione Liguria 2 novembre 2016, n. 26 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione Liguria per gli anni finanziari 2016-2018), in riferimento all'art. 81, terzo comma, Costituzione

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Liguria 2 novembre 2016, n. 26 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione Liguria per gli anni finanziari 2016-2018);
- illegittimità costituzionale, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), della legge della Regione Liguria 9 agosto 2016, n. 20 (Rendiconto generale dell'amministrazione della Regione Liguria per l'esercizio finanziario 2015).

Estensore nota: Domenico Ferraro

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 6 della legge della Regione Liguria 2 novembre 2016, n. 26 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione Liguria per gli anni finanziari 2016-2018), in riferimento all'art. 81, terzo comma, Costituzione. Il ricorrente evidenzia che l'art. 6 prevede l'applicazione al bilancio di una quota libera di avanzo di amministrazione, pari ad euro 3.509.506,73, impiegata per incrementare l'accantonamento nel Fondo crediti di dubbia esigibilità per l'anno 2016, come indicato nella nota integrativa all'assestamento del bilancio di previsione 2016-2018. Questa previsione sarebbe in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., trattandosi di posta fittiziamente creata ma in realtà inesistente, alla quale non corrisponderebbe un correlato risultato positivo di amministrazione riferito all'esercizio finanziario 2015. Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la suddetta quota di avanzo libero sarebbe stata impropriamente determinata. La Corte evidenzia, riportando le cifre esatte, che vi sarebbe al contrario un risultato negativo di amministrazione della Regione Liguria. Secondo il ricorrente, è vero che le Regioni hanno la facoltà di impiegare l'eventuale quota del risultato di amministrazione "svincolata" dopo l'approvazione del rendiconto per finanziare lo stanziamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità dell'esercizio successivo a quello cui il rendiconto si riferisce, sulla base di quanto al riguardo previsto dal principio contabile applicato, concernente la contabilità finanziaria (art. 42, comma 7, e allegato n. 4/2, punto 3.3, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante "*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*") ma la Regione Liguria non avrebbe tuttavia dimostrato né l'esistenza, né l'ammontare delle risorse svincolate dopo l'approvazione del rendiconto e, come tali, disponibili per il finanziamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità. Secondo il ricorrente, la facoltà prevista dal comma 7 dell'art. 42 del d.lgs. 118/2011 non sia in concreto esercitabile, non esistendo fondi liberi e, quindi, risorse "svincolate", da destinare al finanziamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità. Il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che dai documenti di bilancio risulterebbe che al 31 dicembre 2015 la Regione Liguria non disponeva di alcuna quota di risultato di amministrazione "svincolata", libera e disponibile, destinabile, come tale, al finanziamento dello

stanziamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità per l'anno 2016. Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva, con successiva memoria, che la mancata impugnazione della legge reg. Liguria 9 agosto 2016, n. 20 (Rendiconto generale dell'amministrazione della regione Liguria per l'esercizio finanziario 2015), di approvazione del rendiconto, non potrebbe comportare la preclusione dell'odierna contestazione della legittimità costituzionale della legge di assestamento del bilancio di previsione, sia perché la determinazione del cosiddetto "avanzo libero disponibile" sarebbe estranea al contenuto precettivo e vincolante di quella legge, sia perché la mancata impugnazione della legge "presupposta" non esplicherebbe alcun effetto preclusivo della successiva impugnazione della legge emanata sul "presupposto" di quella. Il ricorrente ritiene pertanto che la Corte, qualora dichiarasse l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Liguria 26/2016, ben potrebbe altresì dichiarare l'illegittimità costituzionale derivata della legge reg. Liguria 20/2016, nella parte in cui determina, nei modi ivi indicati, il presunto avanzo libero disponibile di amministrazione successivamente assunto dall'impugnato art. 6 a base dell'incremento dello stanziamento destinato al finanziamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità. La Regione Liguria, costituita in giudizio, sostiene l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza della questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri. Secondo la Regione Liguria la quota di avanzo libero non sarebbe stata "inventata" dalla legge regionale di assestamento del bilancio di previsione, ma sarebbe frutto del definitivo accertamento dell'avanzo di amministrazione attraverso la legge reg. 20/2016 di approvazione del rendiconto, con la quale sarebbe stato accertato dalla Regione un risultato positivo di amministrazione al 31 dicembre 2015. La Regione Liguria evidenzia che la legge regionale di approvazione del rendiconto per l'esercizio 2015, debitamente corredata dal parere del Collegio dei revisori, non sarebbe stata oggetto di impugnativa da parte dello Stato, come deliberato in data 4 ottobre 2016 dal Consiglio dei ministri. Pertanto, con l'art. 6 della legge reg. 26/2016 si sarebbe legittimamente fatto riferimento al dato accertato in sede di rendiconto. Con successiva memoria la Regione Liguria ha ribadito che il risultato di amministrazione del proprio rendiconto al 31 dicembre 2015 sarebbe determinato in conformità a quanto stabilito dall'art. 42, comma 1, del d.lgs. 118/2011. Tale risultato di amministrazione sarebbe quindi positivo, e da esso dovrebbero essere dedotte le quote accantonate e vincolate così come previsto dal citato art. 42 del d.lgs. 118/2011 e come riportato nella seconda parte del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione al rendiconto regionale per l'esercizio 2015. La Corte ricorda che la questione sorge in occasione dell'applicazione delle nuove regole contabili introdotte dal d.lgs. 118/2011 nella fase di transizione dalle disposizioni previgenti a quelle nuove. A decorrere dal 1° gennaio 2015, ai sensi dell'art. 1, secondo periodo, del d.lgs. 118/2011, è entrata in vigore la nuova disciplina sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, con conseguente cessazione di efficacia delle disposizioni legislative regionali incompatibili con il decreto medesimo. La corte, dopo attenta analisi ritiene che sia necessario valutare se effettivamente la Regione Liguria possa vantare una differenza "positiva" e disponibile rispetto al predetto risultato di amministrazione negativo e, in quanto tale, applicabile al bilancio d'esercizio come voce d'entrata, come poi avvenuto con la legge reg. di assestamento al bilancio 26/2016, oggetto di impugnazione, oppure se tale soluzione normativa sia costituzionalmente illegittima perché lesiva dell'equilibrio di bilancio. La Corte ricorda che in merito all'avanzo di amministrazione, ha affermato più volte che esso può essere utilizzato solamente in seguito al definitivo accertamento mediante approvazione del rendiconto e che tale risultato deve essere coerente con i profili giuridici inerenti alle partite creditorie e debitorie. Sotto tale profilo la complessa articolazione dell'art. 42 del d.lgs. 118/2011, introducendo nella definizione dell'avanzo la distinzione in fondi liberi, accantonati, destinati agli investimenti e vincolati, non fa altro che conferire codificazione a principi enunciati da questa Corte, senza intaccare la natura "mista", finanziaria e giuridica, delle componenti del risultato di amministrazione. Alla luce di quanto esposto, per la Corte, le censure formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., sono fondate. L'art. 42 del d.lgs. 118/2011 stabilisce, infatti, che "Il risultato di amministrazione, distinto in fondi liberi, fondi accantonati, fondi destinati agli investimenti e fondi vincolati, è

accertato con l'approvazione del rendiconto della gestione dell'ultimo esercizio chiuso, ed è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi". In tale contesto i calcoli prodotti dalla Regione appaiono un errato rimaneggiamento di grandezze negative, le quali sono completamente diverse dalle componenti previste dalla richiamata disposizione per il calcolo del risultato di amministrazione. La Corte ritiene comunque che la complessità della legislazione in materia contabile e finanziaria esige tuttavia un analitico esame delle eccezioni poste dalla Regione convenuta. Per la Corte, non può essere condiviso l'assunto della Regione secondo cui un incongruo risultato di amministrazione possa costituire solida base di partenza per i successivi esercizi poiché, a esso sovrapponendosi, le norme censurate ripetono e aggravano fenomeni distorsivi della finanza regionale già parzialmente oggetto di sindacato negativo da parte della Corte dei conti in sede di parifica. In tal modo le disposizioni impugnate inerenti alla legge di assestamento del bilancio finiscono per alterare le risultanze degli esercizi precedenti attraverso l'applicazione di partite attive inappropriate o inesistenti. Per la Corte non può essere condivisa neppure la tesi della Regione secondo cui costituirebbe valida forma di copertura economica l'impiego di mutui autorizzati in sede di bilancio di previsione ma non contratti. L'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), l'inasprirsi della crisi finanziaria e il peggioramento della situazione economica degli enti territoriali hanno indotto il legislatore statale a interdire inequivocabilmente tale pratica. Attualmente i mutui autorizzati devono essere stipulati nell'anno di autorizzazione e tale stipulazione deve necessariamente precedere, secondo i principi generali, l'avvio di qualsiasi procedura di spesa con essi finanziata. Si è dovuto tuttavia prendere atto dei dissesti pregressi, consentendo il recupero dei prestiti già autorizzati in passato ma non perfezionati e ciò solo fino alla fine dell'esercizio 2016. In questo senso è intervenuto l'art. 40, comma 2, del d.lgs. 118/2011 – comma aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera *aa*) del decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante 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) – il quale dispone: “2. *A decorrere dal 2016, il disavanzo di amministrazione derivante dal debito autorizzato e non contratto per finanziare spesa di investimento, risultante dal rendiconto 2015, può essere coperto con il ricorso al debito che può essere contratto solo per far fronte ad effettive esigenze di cassa*”. Successivamente, tale facoltà, con ulteriori limitazioni, è stata prorogata a tutto il 2016 dall'art. 1, comma 688-*bis*, della legge n. 208 del 2015, introdotto dall'art. 10, comma 3, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160. Si tratta di un intervento straordinario per la messa in sicurezza dei conti regionali gravemente pregiudicati dalla prassi sino ad allora esercitate. La Corte, infine, ricorda che con la sentenza 181/2015, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di analoghe disposizioni regionali, aveva posto in evidenza come le anticipazioni di liquidità dovessero essere neutralizzate sul piano della competenza, dovendosene limitare l'impiego per il pagamento di debiti, già presenti in bilancio ma scaduti e non onorati. In sostanza esse devono operare in termini di sola cassa per fronteggiare la carenza di liquidità e gli adempimenti conseguenti alla normativa nazionale ed europea. Ne consegue che l'anticipazione di liquidità, per il suo carattere neutrale rispetto alla capacità di spesa dell'ente, deve essere finalizzata esclusivamente al pagamento dei debiti scaduti relativi a partite già presenti nelle scritture contabili di precedenti esercizi e non figurare come componente attiva del risultato di amministrazione. La Corte conclude che, in considerazione dell'inscindibile connessione genetica esistente con la norma impugnata e dell'indefettibile principio di continuità tra le risultanze dei bilanci che si succedono nel tempo, l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Liguria 26/2016 deve estendersi in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), all'intera legge reg. Liguria n. 20 del 2016 di approvazione del rendiconto 2015.