

## **Sentenza: 22 marzo 2017, n. 89/2017**

**Materia:** bilanci e contabilità pubblica

**Parametri invocati:** artt. 81, quarto comma (testo antecedente la legge cost. n. 1/2012), e 119, sesto comma, Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Rimettente:** Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

**Oggetto:** art. 7, commi 1, 2, 3, della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 2, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2013)»; artt. 1, 4, 11, 15, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013–2015); art. 16 della legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20, intitolata «Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2013)”, modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante “Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – bilancio pluriennale 2013-2015” e ulteriori disposizioni normative»

### **Esito:**

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 2;
2. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n.3;
3. Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della medesima legge regionale Abruzzo n. 3 del 2013;
4. Illegittimità costituzionale dell'art. 11 della medesima legge regionale Abruzzo n. 3 del 2013;
5. Illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 3, della medesima legge regionale Abruzzo n. 3 del 2013
6. Illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20.

**Estensore nota:** Marialuisa Palermo

## Sintesi:

La Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale del bilancio della Regione Abruzzo relativo all'esercizio finanziario 2013, ha sollevato questione di legittimità costituzionale delle norme regionali indicate in epigrafe per contrasto con gli articoli 81, quarto comma (nella versione antecedente alla legge cost. n. 1/2012), e 119, sesto comma, della Costituzione.

Tutti i rilievi evidenziati dai giudici contabili ravvisano delle alterazioni del principio dell'equilibrio del bilancio cui la combinazione delle norme su richiamate avrebbe dato luogo in sede applicativa, con effetti a cascata che si sarebbero riverberati anche sulla legittimità dei successivi esercizi finanziari. In particolare, la Corte dei Conti non ha ritenuto di convalidare, in occasione del controllo esterno dalla stessa effettuato sui rendiconti della Regione Abruzzo, approvati in grave ritardo rispetto alle scadenze di legge, la gran parte degli accertamenti sui crediti e sui debiti iscritti a bilancio. In primo luogo, il rimettente ha infatti ravvisato, alla luce del riscontro di un disavanzo di amministrazione pari ad € 538.201.471,80, che l'art. 7, commi 1, 2 e 3 della legge regionale n. 2/2013, nel disporre la riprogrammazione di alcune economie realizzate nel corso di precedenti esercizi finanziari, avrebbe comportato un surrettizio ampliamento delle facoltà di spesa, violando dunque il principio dell'equilibrio del bilancio di cui all'art. 81 Cost. In particolare, il rimettente ha censurato la irrituale tecnica di riprogrammazione di economie vincolate utilizzata dall'ente territoriale, mediante la quale le risorse originariamente a queste destinate sono state dirottate verso nuove ed aggiornate voci di spesa. Nei fatti, dunque, la Regione avrebbe dato luogo ad una deviazione delle risorse rispetto alla loro originaria finalità, violando gli equilibri di bilancio e facendo ricorso alla categoria dell'«Avanzo presunto», stigmatizzata dalla Corte dei Conti come giuridicamente inesistente. Il sovradimensionamento della spesa rispetto alle risorse effettivamente disponibili cui tale artificio ha dato luogo, a detta dei magistrati contabili, avrebbe di conseguenza minato *in nuce* l'intero impianto dell'art. 11 della legge regionale n. 3/2013, nonché quello dell'art. 15, comma 3, e degli artt. 1 e 4 della medesima disciplina legislativa, recettivi delle disposizioni di allargamento di spesa suddette.

Con riferimento alle censure sollevate dal rimettente nei confronti di questo gruppo di norme la Corte Costituzionale le ha ritenute fondate, confermando l'alterazione del risultato finanziario cui le stesse hanno dato luogo. Il Giudice delle leggi, nel dichiarare queste disposizioni costituzionalmente illegittime, ha anzitutto evidenziato la doverosità, insita nell'obbligo di predisposizione del rendiconto, di procedere ad una esatta ricognizione dei residui attivi e passivi relativi ai singoli esercizi finanziari degli enti territoriali. Partendo da questa premessa, pertanto, ha ritenuto del tutto collidente con il principio di equilibrio di bilancio di cui all'art. 81, quarto comma, Cost. la tecnica

di riprogrammazione finanziaria messa in atto dalla Regione Abruzzo, dichiarando contestualmente assorbite le censure di legittimità sollevate con riferimento all'art. 119, sesto comma, Cost.

In secondo luogo, la Corte Costituzionale ha esaminato la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 16 della legge regionale n. 20/2013, ritenuto lesivo dei medesimi precetti costituzionali. La norma impugnata, avente ad oggetto le modalità di iscrizione, utilizzazione e contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità previste dall'art. 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, a detta del rimettente risulterebbe disallineata rispetto alla disciplina ivi contenuta, in quanto sprovvista di previsioni strumentali allo «stanziamento di un apposito fondo di accantonamento teso a sterilizzare i margini di competenza generati dall'iscrizione, tra le poste in entrata, dell'anticipazione di liquidità». In dettaglio, se è vero che l'art. 16 della disciplina regionale censurata assicurava la copertura annuale del rimborso dell'anticipazione di liquidità, ottenuta mediante il ricorso alle risorse proveniente dall'aumento della tassa automobilistica di cui all'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 39 del 2011, a detta della Corte dei Conti va parimenti rilevato che tale anticipazione di liquidità sarebbe stata assimilata, in base ad un'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata, all'istituto dell'anticipazione di cassa. Assumendo dunque quale parametro giuridico la *ratio* propria di questo istituto, alla stregua di quanto la giurisprudenza contabile delle Sezioni riunite ha deliberato in sede di controllo sugli enti territoriali in funzione nomofilattica, nonché del dettato delle norme contenute nella disciplina nazionale, si ritiene necessario che *a latere* dell'anticipazione di liquidità vi sia altresì la “sterilizzazione” della stessa, onde evitare che la sua autentica finalità venga travisata in sede applicativa. Il *corpus* del ragionamento espresso dai giudici costituzionali sul quale si fonda la dichiarazione di illegittimità dell'art. 16 della legge regionale n. 20/2013, infatti, ruota attorno al fatto che le anticipazioni di cassa, così come da ultimo previste dall'art. 3 del D.L. n. 35/2013, e dall'art. 1, comma 692, della Legge di stabilità 2016 (L. n. 208/2015), debbano servire esclusivamente da strumento di “flessibilizzazione di cassa” mediante il quale rendere possibile il pagamento di passività pregresse in combinazione con la previsione di risparmi futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti all'anticipazione di cassa. Soltanto in questo modo è possibile evitare che tali strumenti divengano surrettiziamente dei mezzi di copertura di spese del bilancio annuale e di riduzione del disavanzo.

In virtù di tali considerazioni, la Corte Costituzionale ha dunque stigmatizzato l'anomalia tecnica riscontrata nel bilancio di previsione della Regione Abruzzo relativo all'esercizio finanziario 2013, dalla quale ha desunto, di conseguenza, l'esistenza di un fenomeno finanziario distorsivo che ha sintetizzato parlando di «*insanabile contraddizione tra l'esigenza di chiedere allo Stato l'anticipazione di cassa e la situazione di formale e rilevante avanzo dell'amministrazione*».

Da ultimo, in conseguenza dell'accoglimento delle questioni di costituzionalità sollevate dalla Corte dei Conti, la Corte Costituzionale ha richiamato la regione Abruzzo a rideterminare il bilancio dell'esercizio 2013 secondo canoni costituzionalmente corretti.