

Sentenza: 20 dicembre 2012, n.309

Materia: contabilità pubblica

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2012 e bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014) articoli 1, commi 5 e 6, e 5

Esito: illegittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 1, 2 e 3

-cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 5 e 6, promossa in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost.

-inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Estensore nota: Ilaria Cirelli

L'art. 1 commi 5 e 6 della legge regionale in oggetto riguardano, rispettivamente, il fondo per il pagamento dei residui perenti, ed il fondo per il pagamento dei debiti fuori bilancio. Il governo li impugna affermando che la copertura finanziaria necessaria al pagamento delle partite di spesa da essi previste sarebbe insufficiente in termini di cassa e, soprattutto, sarebbe realizzata mediante l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente in assenza di certificazione di effettiva disponibilità a causa della mancata approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2011. Le disposizioni regionali in esame si porrebbero in contrasto con l'art. 44, comma 3, della l.r. 7/2002 (Ordinamento contabile della Regione Campania articolo 34, comma 1, decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76) il quale prevede che l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione può avvenire soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente e, conseguentemente, con l'art. 81, quarto comma, Cost., per il profilo della copertura della spesa, nonché con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. inerente la competenza esclusiva dello Stato in materia di sistema contabile.

Sempre con riferimento all'art. 1, comma 5, secondo la difesa erariale sarebbe sottostimato lo stanziamento previsto per il pagamento dei residui passivi perenti il quale sarebbe insufficiente rispetto alle effettive esigenze derivanti da eventuali reiscrizioni dei residui perenti stessi, il cui ammontare al 31/12/2009 è pari a circa 3.870.000.000,00 di euro.

L'articolo 5 autorizza poi il ricorso al mercato finanziario, per l'esercizio 2012, per un importo pari ad euro 144.831.213,90. Secondo l'Avvocatura dello Stato tale disposizione contrasterebbe con l'art. 9, comma 4, della già citata l.r. 7/2002, secondo il quale non può essere autorizzata la contrazione di nuovo indebitamento se non è stato approvato il rendiconto dell'esercizio di due anni precedenti a quello al cui bilancio il nuovo indebitamento si riferisce e la Regione Campania non ha ancora approvato il rendiconto per l'esercizio finanziario 2010.

Secondo lo Stato non è inoltre specificato il dettaglio dei capitoli e delle unità previsionali di base finanziate dalle operazioni di indebitamento, per cui non è possibile valutare se tale importo sia utilizzato per finanziare spese di investimento come previsto da numerose disposizioni statali: art. 3, commi da 16 a 21-bis, della legge 350/2003 (legge finanziaria 2004), dall'art. 62 d.l. 112/2008, nonché art. 10, comma 2, della legge 281/970, così come modificato dall'art. 8, comma 2, della legge 183/2011 (legge di stabilità 2012). Neanche gli oneri di ammortamento in conto interessi e in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate dalla Regione vengono quantificati né vengono indicate le UPB di copertura finanziaria, sia riguardo al bilancio di previsione annuale 2012 che al bilancio pluriennale 2012-2014.

Anche in questo caso, secondo la ricorrente, la disposizione regionale si porrebbe in contrasto con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione e con l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione in materia di sistema tributario e contabile.

La Regione Campania si costituisce in giudizio ed eccepisce l'inammissibilità e comunque l'infondatezza del ricorso statale.

La Regione in particolare fa presente che le norme afferenti all'impiego dell'avanzo di amministrazione presunto non hanno avuto alcuna attuazione fino all'intervenuta loro abrogazione disposta dalla l.r. 28/2012, legge di variazione del bilancio. Con le ll.rr. n. 8/2012 e 25/2012 erano stati rispettivamente approvati i rendiconti della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2010 e 2011. Il risultato di quest'ultimo è attivo, dal punto di vista economico, per un avanzo complessivo di euro 6.054.475.869.

Da ciò la Corte ricava che i commi 5 e 6 dell'art. 1 della l.r. 2/2012 non hanno avuto attuazione durante il periodo della loro vigenza e preliminarmente dichiara la cessazione della materia del contendere in relazione alle censure formulate con riferimento all'art. 81, quarto comma, e all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La Corte tuttavia rileva che nonostante il Presidente del Consiglio dei ministri non abbia impugnato la norma della l.r. 25/2012 contenente l'accertamento e che, conseguentemente, non può essere impedito alla Regione Campania di impiegare l'avanzo accertato in tale sede, non si può fare a meno di sottolineare come tale risultato economico si realizzi attraverso l'applicazione nella parte entrata del bilancio di residui attivi, cioè di crediti non riscossi nell'esercizio 2011 e negli anni precedenti, pari ad euro 24.524.839.528,30. E sottolinea inoltre come l'art. 3 di detta legge certifichi un conto generale del patrimonio in passivo netto per la somma di euro 7.414.668.159,77, cifra addirittura superiore all'avanzo di amministrazione.

In relazione a ciò la Consulta invita la Regione Campania ad un atteggiamento di assoluta prudenza nell'applicazione dell'avanzo di amministrazione a futuri esercizi di bilancio. Richiama in proposito la recente codificazione dei principi contabili degli enti territoriali intervenuta con l'art. 36 del d.lgs. 118/2011, n. (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), e dell'art. 7, allegato 2, del d.p.c.m. 28 dicembre 2011 (Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118) che specificano la concreta applicazione del principio di prudenza in relazione alla gestione dei crediti di dubbia esigibilità o riscossione, per evitare che questi generino risorse meramente figurative, le quali non assicurano la copertura delle spese iscritte in bilancio e proprio a causa della loro dubbia esigibilità, amplificano il rischio di ulteriori squilibri strutturali del bilancio stesso.

Con riguardo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della l.r 2/2012, devono essere presi in considerazione separatamente i primi tre commi della disposizione ed il successivo comma 4. Le disposizioni dei primi tre commi riguardano specificamente il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2012, la determinazione del limite complessivo del nuovo indebitamento, e le modalità temporali di ammortamento dei nuovi prestiti.

Le censure proposte nei riguardi dell'art. 5, commi 1, 2 e 3, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. ed alla norma interposta, costituita dall'art. 10, secondo comma, della legge n. 281/1970, sono fondate.

L'art. 10, secondo comma, l. 281/1970, come da ultimo modificato dall'art. 8, comma 2, della l. 183/2011, prescrive che la legge regionale che autorizza l'accensione di nuovi prestiti dovrebbe specificare l'incidenza di questi ultimi sui singoli esercizi futuri, i mezzi necessari per la copertura degli oneri, nonché il rispetto del limite percentuale del 20%, con riguardo sia alle rate di ammortamento dei mutui pregressi che di quelli programmati per l'esercizio in corso.

Nelle disposizioni impugnate e nel bilancio di previsione della Regione Campania non è presente alcun cenno alla compatibilità delle operazioni di indebitamento programmate con i vincoli di cui all'art. 10, secondo comma, della l. 281/1970, finalizzati alla tutela degli equilibri strutturali di bilancio dell'ente e, in quanto tali, indefettibili parametri di legittimità per la stipula di nuove operazioni di ricorso al credito.

Il contrasto dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 5 della l.r 2/2012 con l'art. 10, secondo comma, della l.281/1970 comporta la violazione degli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e) Cost., di cui la norma interposta specifica i principi nel caso concreto. Con riguardo all'art. 81, quarto comma, Cost., infatti, la dimostrazione del rispetto del parametro strutturale incide sulla copertura della spesa, in relazione alla quale la relativa percentuale è stata fissata per controllare la sostenibilità dell'indebitamento complessivo dell'ente. In riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., inoltre, la violazione delle prescrizioni dell'art. 10, secondo comma, della l. 281/1970, finalizzate a dimostrare il rispetto da parte delle Regioni del tetto di indebitamento, costituisce espressione anche della materia sistema contabile dello Stato. Infatti, afferma la Corte, la codificazione di parametri standardizzati per il calcolo percentuale dell'indebitamento è fondamentale per consolidare, sotto il profilo contabile, le risultanze di tutti i conti regionali in modo uniforme e trasparente così da assicurare non solo dati finanziari complessivi e comparativi attendibili, bensì anche strumenti conoscitivi per un efficace coordinamento della finanza pubblica, materia concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost..

Rimangono assorbite le censure proposte nei confronti delle richiamate disposizioni in riferimento alle medesime norme costituzionali, ma in relazione alle differenti norme interposte indicate nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri.

La censura dell'art. 5, comma 4, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost. è invece inammissibile con riguardo a tutte le norme interposte invocate nel ricorso (art. 9, comma 4, della l. r. Campania 7/2002; art. 3, commi dal 16 al 21-bis l. 350/2003; art. 62 d.l.112/2008; art. 10, secondo comma, della l. 281/1970, come modificato dall'art. 8, comma 2, l.183/2011). Secondo la Corte, tale censura è stata infatti dedotta senza alcun percorso logico argomentativo in grado di ricondurla ai parametri sopra citati.

L'articolo 5 comma 4 prevede che *la Giunta regionale, ai sensi dell'articolo 41 della l.448/2001 (legge finanziaria 2002) è autorizzata ad effettuare operazioni di ristrutturazione del debito preesistente, mediante utilizzazione degli strumenti creditizi in uso nei mercati finanziari qualora le*

*condizioni di rifinanziamento consentano una riduzione del valore delle passività totali a carico della Regione.*

Argomenta la Corte che la ristrutturazione del debito, ovvero la conversione dei mutui contratti successivamente al 1996, di cui all'articolo 41, comma 2, della l. 448/2001, è un'operazione finanziaria del tutto distinta e diversa dalle ipotesi di nuovo indebitamento disciplinate dai commi 1, 2 e 3 dell'art. 5 precedentemente esaminati e dichiarati illegittimi. Ciò elimina qualsiasi collegamento con il percorso argomentativo effettuato dal ricorrente a proposito della disposizione in esame. Tuttavia l'inammissibilità delle censure va, secondo la Corte, accompagnata da alcune considerazioni in ordine alle concrete modalità applicative dell'art. 41 della citata l. 448/2001 alle eventuali operazioni di ristrutturazione della Regione Campania. La norma statale consente la modifica delle originarie clausole contrattuali delle precedenti operazioni di indebitamento, sottoponendola tuttavia ad una serie di condizioni tra le quali spicca la riduzione del valore finanziario delle passività totali a carico dell'ente territoriale stipulante. Detta prescrizione riduce di per sé in modo significativo il rischio di rideterminazioni contrattuali in contrasto con i principi della sana gestione finanziaria. Tuttavia, le condizioni per l'adozione di tali tipologie contrattuali incontrano ulteriori limiti diretti ed indiretti nelle norme che il legislatore statale ha posto a tutela della correttezza delle operazioni di indebitamento, siano esse nuove o stipulate in relazione a contratti preesistenti. Così, ad esempio, l'art. 3, commi 16 e ss. l. 350/2003, che nella versione attualmente vigente, individua una serie di limiti alle operazioni finanziarie sia con riguardo alla loro finalità, sia in relazione alla struttura finanziaria di eventuali contratti atipici incidenti su anteriori operazioni di indebitamento. Peraltro, anche il limite fissato dal parametro strutturale di indebitamento, il cui mancato rispetto ha determinato l'illegittimità dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 5 della legge regionale in esame, deve ritenersi intangibile da operazioni di rinegoziazione che dovessero ridurre il valore degli ammortamenti negli esercizi inerenti al bilancio annuale e triennale in maniera strumentale all'ampliamento dei potenziali limiti complessivi di indebitamento nel breve periodo e all'elusione di detto parametro normativo.