

Sentenza della Corte costituzionale n. 6/2017.

Materia: bilancio e finanza pubblica.

Parametri invocati: articolo 81, terzo comma, della Costituzione in relazione all'articolo 3, comma 13, 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).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: articolo 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2016, n. 6 (Bilancio di previsione per l'anno 2016 e bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018).

Esito: illegittimità costituzionale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale in relazione all'articolo 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2016, n. 6 (Bilancio di previsione per l'anno 2016 e bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018), in riferimento all'articolo 81, terzo comma, della Costituzione e in relazione all'articolo 3, comma 13, 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). La norma impugnata stabilisce che: *"1. È approvato in euro 8.884.339.515,84 in termini di competenza e in euro 8.515.821.189,22 in termini di cassa, dal 1° gennaio al 31 dicembre, il totale della spesa della Regione per l'anno 2016. La differenza tra il totale dell'entrata di cui all'articolo 2, comma 6, e il totale della spesa, pari a euro - 31.553.438,75, costituisce, ai sensi dell'articolo 3, comma 13, del d.lgs. 118/2001, e successive modifiche e integrazioni, disavanzo tecnico da coprirsi, nei bilanci degli esercizi successivi con i residui attivi reimputati a tali esercizi eccedenti rispetto alla somma dei residui passivi reimputati e del fondo pluriennale vincolato di entrata. 2. Sono autorizzati gli impegni e le liquidazioni delle spese, per l'anno 2016, 2017 e 2018, dal 1° gennaio al 31 dicembre di ciascun anno, secondo lo stato di previsione della spesa annesso alla presente legge entro il limite di stanziamento di competenza e per l'anno 2016 sono autorizzati i pagamenti nei limiti degli stanziamenti di cassa."*. L'articolo 2, comma 6, richiamato nel contesto normativo appena menzionato, dispone che *"6. È approvato in euro 8.852.786.077,09 in termini di competenza e in euro 8.515.821.189,22 in termini di cassa, dal 1° gennaio al 31 dicembre, il totale dell'entrata della Regione per l'anno 2016."*. Dal combinato disposto delle due norme si evince che il bilancio della Regione è stato approvato con una differenza tra entrate e spese di competenza di euro 31.553.438,75, pari al preteso disavanzo tecnico da riaccertamento straordinario. Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, il principio contabile di cui all'articolo 3, comma 13, del d.lgs. 118/2011 sarebbe stato applicato in modo non corretto e ciò avrebbe comportato l'utilizzazione dell'istituto del disavanzo tecnico in senso elusivo del precetto costituzionale di copertura della spesa di cui all'articolo 81 Cost.. In particolare, la norma regionale impugnata, pur rispettando formalmente il disposto dell'articolo 3, comma 13, del d.lgs. 118/2011, ometterebbe di

darvi concretamente attuazione, in quanto la copertura avrebbe dovuto essere disposta all'interno della stessa legge di bilancio di previsione per l'anno 2016 e bilancio pluriennale per gli anni 2016/2018. La disposizione censurata si porrebbe così in contrasto con l'articolo 81, terzo comma, Cost., in base al quale ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

La Corte premette che le censure mosse dal ricorrente devono essere prese in considerazione sia con riferimento diretto all'articolo 81, terzo comma, Cost. sia in relazione alle norme del d.lgs. 118/2011 con riferimento all'armonizzazione dei bilanci pubblici. Infatti, sebbene il medesimo d.lgs. 118/2011 sia stato emanato ai fini dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, materia attribuita in via esclusiva allo Stato dall'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost., al fine di superare l'incoerenza cui un esame meramente formale delle censure formulate dall'Avvocatura dello Stato condurrebbe in relazione all'accostamento tra parametro costituzionale e norma interposta, la Corte ricorda (sul punto, si veda anche sentenza n. 303 del 2003) che esistono alcuni complessi normativi i quali *“non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono”*. Per quel che riguarda il particolare ambito dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, i principi contabili di cui al d.lgs. 118/2011 sono al centro di un *“intreccio polidirezionale delle competenze statali e regionali in una sequenza dinamica e mutevole della legislazione”* (cfr. sentenza n. 184 del 2016) afferente ai parametri costituzionali posti a presidio degli interessi finanziari, cosicché il d.lgs. 118/2011 non contiene disposizioni ispirate soltanto all'armonizzazione dei bilanci, ma riguarda anche altri parametri quali, nel caso di specie, il principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'articolo 81 Cost.. La Corte individua, poi, ai fini della decisione del ricorso, le questioni rilevanti, ovvero: a) se le disposizioni del d.lgs. 118/2011 sono, con riguardo all'istituto del disavanzo tecnico, conformi all'articolo 81, terzo comma, Cost.; b) se la Regione Sardegna si sia effettivamente discostata dalla norma interposta invocata; c) se l'eventuale scostamento abbia comportato una lesione dell'articolo 81, terzo comma, Cost.. Secondo la Consulta le questioni sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento ad entrambi i parametri evocati, sono fondate. La prima questione deve essere risolta in senso positivo, in quanto la norma sul disavanzo tecnico deve essere interpretata in modo costituzionalmente orientato. In particolare, l'applicazione del disavanzo tecnico deve essere intesa come una facoltà comportante un vero e proprio risultato economico-finanziario di carattere negativo, sia pure circoscritto al periodo delimitato dalle scadenze delle obbligazioni diacronicamente coinvolte. Un mero richiamo all'istituto del disavanzo tecnico e una previsione di spesa sbilanciata in eccesso rispetto alle risorse disponibili – elementi caratterizzanti la norma impugnata – prendono le mosse da un'interpretazione dell'articolo 3, comma 13, del d.lgs. 118/2011 non conforme all'articolo 81, terzo comma, Cost.. In altre parole, il disavanzo tecnico, per il periodo intercorrente tra l'esercizio di applicazione in bilancio e quello di copertura, è un vero e proprio disavanzo e senza una corretta, nominativa e analitica individuazione dei creditori e dei debitori coinvolti nel calcolo delle operazioni finalizzate all'ammissibilità del disavanzo stesso e senza un'appropriata determinazione del fondo pluriennale vincolato, esso risulta non conforme alla Costituzione perché mina l'equilibrio del bilancio, sia in prospettiva annuale che pluriennale.

La disposizione regionale impugnata appare strumentale a una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio regionale presidiati dall'articolo 81, terzo comma, Cost. Infatti la Regione, dopo aver ignorato l'assenza dei presupposti normativi (dimostrazione dell'eccedenza dei residui reimputati, corredati dalla prova di esistenza del

credito e della scadenza, rispetto alla somma dei residui passivi e del fondo pluriennale vincolato), per l'applicazione del disavanzo tecnico ha rinviato a imprecisati esercizi successivi la copertura dello stesso, facendo riferimento a residui eccedenti. Ciò, tra l'altro, senza individuare gli estremi dei pretesi crediti e delle relative ragioni giuridiche e temporali in grado di giustificarne l'impiego. Infine, la norma impugnata risulta costituzionalmente illegittima anche in riferimento diretto all'articolo 81, terzo comma, Cost., indipendentemente dalla violazione della norma interposta. La violazione consiste nell'aver consentito di impegnare le spese in misura superiore al complesso delle entrate relative all'esercizio 2016. Anche nel bilancio pluriennale è stata, infatti, consentita l'autorizzazione di spese in assenza della copertura finanziaria, non tenendo conto che le operazioni di copertura non possono essere mai disgiunte dai profili giuridici delle componenti attive e passive (esatta individuazione non solo dei flussi finanziari ma anche dei crediti e dei debiti coinvolti nel necessario bilanciamento economico-finanziario) che sono alla base della sua verifica.

In definitiva, la Corte ribadisce che l'istituto del disavanzo tecnico costituisce una tassativa eccezione alla regola del pareggio di bilancio e, in quanto tale, risulta di strettissima interpretazione e applicazione. In considerazione, poi, dell'inscindibile connessione esistente tra la norma impugnata e la struttura dei bilanci annuale e pluriennale, la Corte dichiara che l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3 deve estendersi in via consequenziale all'intera legge della Regione Sardegna 6/2016.