

Sentenza: 28 marzo 2012, n.70

Materia: contabilità pubblica

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art.81 quarto comma, 117 secondo comma lettera e) e 117 terzo comma Cost.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge Regione Campania 15/3/2011, n.5 art.1 commi da 5 a 9 , 5 e 10 comma 2 come integrato dalla norma informativa allegata sub G

Esito: fondatezza delle questioni di legittimità sollevate

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato alcune disposizioni della legge della Regione Campania 5/2011 (Bilancio di previsione 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013).

I commi 5, 6, 7, 8 e 9 dell'articolo 1 sono stati impugnati in relazione all'articolo 81, quarto comma, della Costituzione ed ai principi generali sul sistema contabile dello Stato di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost., perché dispongono che la copertura finanziaria delle somme iscritte alle UPB 1.82.277, 1.1.15, 7.28.64, 6.23.57 e 4.15.38 ammontanti ad euro 660.000.000,00, nonché l'iscrizione della somma complessiva di euro 189.000.000,00, come da allegato A della legge di bilancio 2011, sia realizzata attraverso l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, ancora non accertato a causa della mancata approvazione del rendiconto 2010.

L'articolo 1, comma 6, della legge regionale viene ulteriormente censurato dal Presidente del Consiglio dei Ministri per violazione dell'articolo 81, quarto comma, Cost., in quanto l'entità dello stanziamento per il pagamento dei residui passivi colpiti da perenzione e pari a 300.000.000,00 non appare improntata al criterio della prudenza, tenuto conto che l'ammontare dei residui perenti al 31 dicembre 2008 era pari a circa euro 3.700.000.000,00. Ciò anche in considerazione di quanto sostenuto dalla Corte dei Conti, sezione delle autonomie (del.n.14/AUT/2006) secondo cui il fondo per il pagamento dei residui perenti, per assicurare sufficiente garanzia di assolvimento delle obbligazioni assunte, dovrebbe avere una consistenza ad assicurare un margine di copertura pari al 70% dei residui stessi.

La Regione Campania costituitasi in giudizio chiede che tali censure siano dichiarate infondate. La difesa regionale oppone innanzi tutto di aver iscritto in bilancio l'avanzo di amministrazione presunto secondo criteri di prudenzialità, desunti dai precedenti dati storici formalmente accertati dalle leggi di approvazione dei rendiconti, dati che attesterebbero nell'ultimo quinquennio la presenza di avanzi molto superiori a quello presunto, iscritto nel bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011.

Sarebbe poi imminente da parte del Consiglio regionale l'approvazione del rendiconto generale per l'anno di esercizio 2010 e i dati che da esso emergono renderebbero palese l'adeguata consistenza dell'avanzo di amministrazione a copertura delle contestate iscrizioni di risorse per le diverse unità previsionali di base. Inoltre l'iscrizione in bilancio preventivo dell'avanzo *presunto* di

amministrazione è certamente consentita dall'articolo 18, comma 6, della legge della Regione Campania 7/2002, con l'approvazione del rendiconto si sarebbe provveduto poi ad accertare il risultato di amministrazione e conseguentemente con la legge di assestamento si sarebbero resi definitivi i dati previsti in via presuntiva dalla legge di bilancio, disponendo se del caso le variazioni degli stanziamenti delle unità previsionali di base che risultassero necessarie.

Sarebbe quindi giustificabile un utilizzo limitato, in ogni caso subordinato al suo formale accertamento attraverso l'approvazione del rendiconto generale, dell'avanzo di amministrazione sussistente al 31 dicembre 2010.

Per quanto concerne invece l'insufficiente stanziamento a copertura dei residui perenti, la difesa regionale ritiene inconferente il parametro indicato nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri per censurare l'ammontare dello stanziamento destinato a fronteggiare i residui caduti in perenzione. La pronuncia in sede di controllo della Corte dei conti (Sezione delle Autonomie – delibera n. 14/AUT/2006) non potrebbe infatti costituire riferimento normativo nel giudizio di legittimità costituzionale.

La Regione produce, invece, una serie di riferimenti storici inerenti i pagamenti dei residui perenti, dai quali emerge che lo stanziamento di euro 300.000.000,00 si colloca in una fascia mediana rispetto a detti valori e dà luogo quindi ad un comportamento prudentiale nel definire tale spesa.

La Corte giudica fondate le censure di costituzionalità proposte dal governo. Non è infatti conforme all'articolo 81, quarto comma, Cost. *realizzare il pareggio di bilancio in sede preventiva attraverso la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente*. La Corte richiama, in proposito, il proprio costante orientamento giurisprudenziale in base al quale la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale. Argomenta ancora la Corte come nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti. Il risultato non ancora riconosciuto attraverso l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente viene denominato, secondo la prassi contabile, "risultato presunto". Esso consiste in una stima provvisoria, priva di valore giuridico ai fini delle corrispondenti autorizzazioni di spesa.

Secondo la Corte è dunque vietata l'utilizzazione dell'avanzo presunto per costruire gli equilibri del bilancio, in quanto si tratta di un'entità economica di incerta realizzazione e, per ciò stesso, produttiva di rischi per la sana gestione finanziaria dell'ente pubblico. Peraltro, in questo caso, il pregiudizio per gli equilibri di bilancio viene aggravato dalla natura corrente e/o obbligatoria delle spese coperte con l'avanzo di amministrazione presunto.

Per quanto concerne il rapporto tra residui perenti e risorse destinate alla loro reinscrizione in bilancio, la Corte accoglie le censure del governo e afferma che il bilancio di previsione si riferisce alle operazioni ipotizzate nell'esercizio di riferimento, le quali proprio in base al principio costituzionale dell'equilibrio tendenziale tra spese ed entrate di cui all'articolo 81, quarto comma, Cost. dovrebbero compensarsi nel confronto tra attività e passività.

Poiché dette operazioni compensative sono collegate, nel caso dei residui perenti, a rapporti obbligatori passivi già strutturati, è evidente che una percentuale di copertura così bassa tra risorse destinate alle reiscrizioni e somme afferenti ad obbligazioni passive pregresse orienta la futura gestione del bilancio verso un inevitabile squilibrio.

Per quanto concerne l'articolo 5 commi 1 e 2 della l.r. 5/2011, la disposizione che autorizza il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2011, nel limite complessivo di euro 58.450.000,00 per la realizzazione di investimenti e per partecipare a società che svolgano attività strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione regionale è censurata dal governo per violazione dell'articolo 81, quarto comma, Cost. Infatti, non indicando la legge regionale i capitoli e le unità previsionali di base (UPB), non sarebbe idonea a consentire la verifica se la somma derivante dal ricorso al mercato finanziario sia utilizzata effettivamente per finanziare spese di investimento, in conformità con quanto stabilito dall'articolo 3 commi da 16 a 21bis l.350/2003 nonché dall'articolo 62 del d.l. 112/2008 conv. in l.133/2008, disposizioni che dettano principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica a cui le Regioni devono attenersi. Per quel che concerne il pagamento degli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate, il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che gli stessi non sono quantificati e non sono neanche indicate le correlate UPB di copertura finanziaria. In tal modo il legislatore regionale violerebbe non solo il principio di copertura di cui all'articolo 81, quarto comma, Cost., ma anche l'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di sistema tributario e contabile.

L'articolo 5 è poi censurato in correlazione all'articolo 10, comma 2, ed al pertinente allegato G, in cui si rinviene la nota informativa sugli oneri e gli impegni scaturenti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati e da contratti di finanziamento comprendenti una componente derivata, secondo quanto previsto dall'articolo 62, comma 8, del d.l.112/2008. Secondo il governo, gli oneri conseguenti alle posizioni debitorie relative a contratti derivati stipulati nel 2003 e nel 2006 dalla Regione non sarebbero correlati alle pertinenti UPB, in violazione dell'articolo 81 quarto comma Cost.

La difesa della Regione eccepisce che la tesi dell'Avvocatura sarebbe priva di fondamento e trarrebbe origine da un equivoco perché il ricorso al mercato finanziario, pari ad euro 58.450.000,00, sarebbe corredato da sufficienti informazioni nell'allegato C all'impugnata legge regionale n. 5 del 2011, ove viene indicata la UPB 22.84.245, denominata «2007/2013 – Fondo unico UE/Stato/Regione per spese di investimento

La Corte giudica fondata la censura governativa inerente all'assenza del dettaglio dei capitoli e delle UPB finanziate dalle operazioni di indebitamento, in relazione all'articolo 81, quarto comma, Cost. ed all'articolo 117, terzo comma, Cost. Il sintetico richiamo dell'allegato non garantisce, infatti, che il ricorso all'indebitamento sia esente da vizi poiché non fornisce il dettaglio delle tipologie di investimento in concreto programmate e individuate puntualmente dalle norme statali richiamate nel ricorso governativo che costituiscono contemporaneamente norme di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, Cost. (in quanto mirano a controllare l'indebitamento complessivo delle amministrazioni nell'ambito della cosiddetta finanza allargata, nonché il rispetto dei limiti interni alla disciplina dei prestiti pubblici) e principi di salvaguardia dell'equilibrio del bilancio ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, Cost. Pertanto, la mancata dimostrazione del loro rispetto nell'impostazione del bilancio di previsione 2011 rende costituzionalmente illegittima la l.r. 5/ 2011 nella parte in esame.

La Corte Costituzionale giudica poi fondata la questione inerente la legittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 5 e 10 della l.r. 5/2011, anche in riferimento alla nota informativa allegata al bilancio ai sensi del citato articolo 62, comma 8, del d.l.112/2008.

Secondo tale disposizione, le regioni e gli enti locali allegano al bilancio di previsione e al bilancio consuntivo una nota informativa che evidenzia gli oneri e gli impegni finanziari derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che includono una componente derivata. Essa non si limita a richiedere un'indicazione sommaria e sintetica dei derivati stipulati dall'ente pubblico, ma chiede l'analitica definizione degli oneri già affrontati e la stima di quelli sopravvenienti sulla base delle clausole matematiche in concreto adottate con riferimento all'andamento dei mercati finanziari.

Ora dalla nota allegata si ricava che la Regione ha assunto oneri ed impegni relativi a strumenti finanziari, anche derivati, per un ammontare stimato, relativamente al 2011, in complessivi euro 260.000.000,00, di cui euro 200.000.000,00 per indebitamento a tasso fisso ed euro 60.000.000,00 per indebitamento a tasso variabile.

La Corte ha già avuto modo di affermare che il citato articolo 62 ha, tra l'altro, la finalità di garantire che le modalità di accesso ai contratti derivati da parte delle Regioni e degli enti locali siano accompagnate da cautele in grado di prevenire l'assunzione da parte degli enti pubblici di oneri impropri e non prevedibili all'atto della stipulazione. Ciò in considerazione della natura di questa tipologia di contratti, fortemente aleatoria, tanto più per le finanze di un'amministrazione pubblica (sentenza n. 52 del 2010).

La Corte ricorda come per suo costante orientamento giurisprudenziale l'articolo 81, quarto comma, possiede una forza espansiva nei riguardi delle fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse (sentenze 68/2011, 141 e 100/2010, 213 /2008) e in relazione a ciò *la redazione della nota in termini sintetici ed incompleti e la mancata indicazione analitica delle unità previsionali di base e dei capitoli, sui quali ricade materialmente la gestione dei contratti, appaiono pregiudizievoli degli equilibri dell'esercizio in corso e di quelli futuri, nella misura in cui non determinano le modalità di copertura degli oneri nascenti dallo sviluppo attuativo dei contratti derivati stipulati e non forniscono appropriate informazioni per adottare coerenti opzioni contrattuali ed efficaci procedure di verifica.*

Per effetto della dichiarazione di incostituzionalità dell'articolo 5, rimane assorbita la questione inerente alla censura della predetta disposizione con riguardo alla mancata quantificazione degli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale, derivanti da operazioni di indebitamento già realizzate dalla Regione Campania.