

Sentenza: 21 giugno 2016, n.184

Materia: contabilità regionale

Parametri invocati: articoli 81, 97 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione agli articoli 38, 39, 42, 43, comma 2, 49 e agli allegati 4/1, paragrafo 9.2, e 4/2, paragrafo 9.2, del d.lgs. 118/2011 ed alla l. 243/2012

Giudizio: legittimità in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Toscana 7 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla L.R. n. 20/2008), articoli 13, 15, comma 3, 18, commi 1 e 6, 19, 23 e 31, comma 1, lettera g)

Esito: illegittimità costituzionale dell'articolo 18, comma 1

-illegittimità costituzionale dell'articolo 23;

- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 13, 15, comma 3, 18, comma 6, 19 e 31, comma 1, lettera g), in riferimento agli articoli 81, 97 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione al d. lgs 118/2011 ed alla l. 243/2012

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio ricorrente ha preliminarmente sostenuto che la materia contabile non sarebbe nella disponibilità legislativa delle Regioni, alle quali sarebbe riservata la mera facoltà di emanare regolamenti contabili applicativi del d.lgs.118/2011. L'intera legge impugnata sarebbe, pertanto, costituzionalmente illegittima per violazione della competenza prevista dall'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, competenza appunto declinata nella normativa del d.lgs 118/2011.

Il ricorrente ha tuttavia impugnato non l'intera legge in oggetto ma singoli articoli, in quanto riproduttivi ovvero derogatori della disciplina contenuta nel d.lgs. 118/2011.

In particolare sono stati impugnati gli articoli 13, 15, comma 3, 18, commi 1 e 6, 19 e 23 della l.r. 1/2015 per violazione degli articoli 81, 97 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., del d.lgs. n. 118 del 2011 e della legge 243/2012. L'articolo 31 lettera g), infine, che demanda al regolamento di attuazione la disciplina delle modalità per la gestione delle aperture di credito sarebbe illegittima in quanto materia non prevista e disciplinata dal d.lgs. 118/2011.

La Corte, in via preliminare, rileva che le questioni proposte, per la molteplicità degli interessi coinvolti e degli oggetti implicati, non sono riferibili ad un unico ambito materiale; la Corte

ricorda che *esistono alcuni complessi normativi i quali non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono (cfr. sentenza 303 del 2003) e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali.*

Nella materia in esame, il nesso di interdipendenza e compenetrazione che lega l'armonizzazione alle altre materie, come il coordinamento della finanza pubblica, la programmazione economica e finanziaria regionale, l'equilibrio di bilancio, ha fatto sì che proprio in sede di legislazione attuativa si sia verificata un'espansione della stessa armonizzazione ad ambiti di regolazione che si pongono nell'ambito di altri titoli di competenza.

Secondo la Corte, il sistema contabile regionale non è dunque totalmente sottratto ad un'autonoma regolazione, ma che questa è, in ogni caso intrinsecamente soggetta a limitazioni necessarie *a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti che si esplicano nelle disposizioni statali poste a salvaguardia degli interessi finanziari riconducibili ai parametri precedentemente richiamati.* Non è dunque fondato l'assunto del governo secondo cui, dopo l'entrata in vigore del decreto sull'armonizzazione dei conti non vi sarebbe più spazio per il legislatore regionale sulla disciplina delle procedure contabili, se non per adempimenti meramente attuativi della legislazione statale.

Le censure mosse alla legge regionale in esame devono dunque essere valutate singolarmente con riferimento alla loro compatibilità con i precetti ricavabili direttamente dalle norme costituzionali in materia finanziaria o da specifiche norme interposte come quelle contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011.

Venendo all'esame delle norme impugnate, le questioni di legittimità costituzionale relative agli articoli 13 e 19 non sono fondate. Secondo il Presidente del Consiglio, le suddette disposizioni riprodurrebbero in maniera poco chiara analoghe previsioni contenute 38 e 39 del d.lgs. n. 118.

Secondo la Corte il raffronto tra le norme regionali e le corrispondenti norme statali rivela, invece, una sostanziale coerenza tra gli enunciati normativi senza con ciò travalicare l'ambito di competenza del legislatore regionale.

Anche la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 15, comma 3, secondo il giudice delle leggi, non è fondata. Il governo afferma trattarsi di deroga all'articolo 49 del d.lgs 118/2011 in quanto consentirebbe il finanziamento di leggi regionali con fondi speciali diversi da quelli che l'articolo 49 del d.lgs. 118/2011 definisce. Secondo la Corte non sussiste difformità sostanziale della norma regionale rispetto alla norma statale.

La questione di legittimità costituzionale dell'articolo 18 comma 1, in relazione all'allegato 4/1, paragrafo 9.2, del d.lgs. 118/2011, è fondata nella parte in cui non prevede che la Giunta regionale presenti al Consiglio la proposta di legge di bilancio non oltre trenta giorni dalla presentazione del disegno di bilancio dello Stato.

In questo caso lo scostamento è sostanziale in quanto la norma interposta è funzionale al coordinamento della finanza pubblica, poichè la sincronia delle procedure di bilancio è collegata

alla programmazione finanziaria statale e alla redazione della manovra di stabilità, operazioni che presuppongono da parte dello Stato la previa conoscenza di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei.

Al contrario, non è fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 6 dell'articolo 18, in relazione all'articolo 43, comma 2, del d.lgs.118/2011. La norma interposta fissa il limite complessivo dell'esercizio provvisorio in un periodo non superiore a quattro mesi mentre la norma impugnata rinvia allo statuto regionale che prevede il limite temporale massimo di tre mesi per l'esercizio provvisorio, quindi inferiore a quello previsto dalla norma statale interposta. In questo caso la disposizione regionale è addirittura più rigorosa di quella statale e conforme al canone costituzionale.

La questione di legittimità costituzionale dell'articolo 23, in riferimento agli articoli 81, 97 e 117, secondo comma, lettera e), Cost. ed in relazione al principio contabile di cui all'allegato 4/2, paragrafo 9.2, d.lgs. 118/201 è invece, secondo la Corte, fondata.

Secondo il governo, la disposizione regionale prevederebbe la possibilità di impegnare risorse assegnate dallo Stato con vincolo di destinazione in deroga a quanto previsto dall'articolo 42 del d.lgs 118/2011 ed al principio contabile applicato di cui all'allegato 4/2 dello stesso decreto.

La Corte richiama sul punto la propria giurisprudenza secondo cui “ *la natura esclusiva del vincolo di destinazione delle risorse costituisce scelta finanziaria di fondo della previsione statale*” (cfr. sentenza 38/2016) e “*i vincoli di destinazione delle risorse confluenti a fine esercizio nel risultato di amministrazione permangono anche se quest'ultimo non è capiente a sufficienza o è negativo: in questi casi l'ente deve ottemperare a tali vincoli .. per finanziarie gli obiettivi, cui sono dirette le entrate vincolate rifluite nel risultato di amministrazione negativo o incapiente. A ben vedere, questa eccezione [è riconducibile] alla clausola generale in materia contabile che garantisce l'esatto impiego delle risorse stanziare per specifiche finalità di legge*”(cfr. sentenza 70/2012).

La questione di legittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 1, lettera g) in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost. ed in relazione al d.lgs.118/2011, non è fondata.

La norma impugnata rinvia al regolamento di attuazione la disciplina delle modalità per la gestione delle aperture di credito. Secondo il ricorrente, tale disciplina si porrebbe in contrasto con il d.lgs 118/2011 che non prevede in alcuna disposizione tale forma di gestione della spesa per gli enti territoriali e che, pertanto, non può essere disciplinata dall'ordinamento regionale.

In realtà, secondo la Corte, l'apertura di credito è regolata dall'articolo 9 del d.p.r. 367/1994 e, in questo caso, vale il criterio di esame delle disposizioni regionali già enunciato ovvero: la potestà legislativa in materia è consentita alla Regione quando non ostino direttamente specifiche disposizioni riconducibili alla potestà esclusiva o concorrente dello Stato nelle materie finanziarie precedentemente individuate.