

Sentenza: n. 279 del 23 novembre 2016

Materia: Bilancio e contabilità – Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: art. 81, terzo e quarto comma, art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articolo 9 della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 6 (Bilancio regionale di previsione per l'esercizio finanziario 2016 - Bilancio pluriennale 2016-2018),.

Esito: - illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 6 (Bilancio regionale di previsione per l'esercizio finanziario 2016 - Bilancio pluriennale 2016-2018);

- in via consequenziale, illegittimità costituzionale della legge reg. Molise n. 6 del 2016 in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale),

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 9 della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 6 (Bilancio regionale di previsione per l'esercizio finanziario 2016 - Bilancio pluriennale 2016-2018), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione al 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), nonché in riferimento all'art. 81, terzo e quarto comma, Cost.

Il ricorrente lamenta che l'articolo censurato, rubricato «Avanzo di amministrazione», abbia indebitamente previsto l'iscrizione di somme nella parte attiva del bilancio per allargare la possibilità di spesa, in tal modo pregiudicando l'equilibrio di bilancio tutelato dall'articolo 81, terzo e quarto comma, della Costituzione e lamenta anche la violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, per essersi discostato, nell'allocazione di tali somme, dai modelli previsti dalla legislazione statale in tema di armonizzazione dei conti pubblici. Il Presidente del Consiglio ricorda che il collegamento tra entrate e spese a destinazione vincolata utilizzato nell'ambito del bilancio di previsione impugnato, non consentendo di individuare con esattezza *«i presupposti normativi dell'utilizzazione in deroga al principio generale del previo accertamento del risultato di amministrazione complessivo»* (sentenza n. 70 del 2012), sarebbe in contrasto non solo, sotto il profilo formale, con la modellistica in tema di armonizzazione, ma soprattutto col principio dell'equilibrio di bilancio, perché consentirebbe di espandere la spesa oltre i limiti consentiti dalla legislazione vigente e dall'ineffettibile principio di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

Il ricorrente solleva questione di legittimità anche con riguardo alla mancata contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità previste dagli articoli 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64, effettivamente incamerate negli esercizi 2013 e 2014, nonché alla mancata copertura nel triennio della quota interessi e della quota capitale delle suddette anticipazioni di liquidità in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., rilevando che ciò non sarebbe conforme alle prescrizioni ed alle modalità specificamente previste dall'art. 1, commi 692 e seguenti, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

La Corte ritiene fondate le questioni sollevate nei confronti dell'articolo 9 dichiarandone l'illegittimità costituzionale, ma estende la dichiarazione di illegittimità costituzionale all'intera legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 6 (Bilancio regionale di previsione per l'esercizio finanziario 2016 - Bilancio pluriennale 2016-2018) per le seguenti motivazioni:

1. le questioni sollevate sono profondamente compenstrate, perché gli scostamenti dai principi del d.lgs. n. 118 del 2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici non costituiscono solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma risultano strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio regionale presidiati dall'art. 81 Cost. La manovra elusiva consiste essenzialmente nel programmare una spesa superiore a quella consentita dalle risorse disponibili nell'esercizio finanziario 2016, nel biennio successivo e nel lungo periodo di rientro dai disavanzi pregressi. Ciò comporta una lesione agli equilibri di bilancio ben più ampia di quella risultante dalla sommatoria delle singole illegittimità dedotte dal ricorrente in relazione ai principi contabili di cui al d.lgs. n. 118 del 2011. Proprio dalla fondatezza delle singole questioni sollevate si evince, infatti, che la non corretta redazione del censurato art. 9 finisce per influenzare, in senso costituzionalmente non conforme, gli equilibri complessivi dei bilanci annuale e pluriennale della Regione Molise.
2. La lesione di detti equilibri è talmente estesa da investire la stessa struttura del bilancio, invalidandone sostanzialmente l'intera costruzione. Con riguardo alla fattispecie in esame, è utile ricordare il costante orientamento della Corte, secondo cui la *«forza espansiva dell'art. 81, quarto [ora terzo] comma, Cost. nei riguardi delle fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse»* (sentenza n. 70 del 2012) costituisce una clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi di carattere finanziario con essa collidenti. Con riguardo all'art. 9 della legge reg. Molise n. 6 del 2016, la lesione congiunta agli equilibri di bilancio annuale e pluriennale si realizza attraverso le sue interrelazioni con le altre componenti di detti bilanci.
3. Tali interrelazioni possono essere così sintetizzate:
 - a) impiego di un avanzo di amministrazione presunto per allargare, in assenza dei presupposti normativi, la possibilità di spesa, destinando, tra l'altro, non meglio identificate «economie di spesa su fondi vincolati», ed indebita utilizzazione di tale avanzo in concomitanza all'applicazione pro rata (artt. 10 e 11 della medesima legge regionale) di due disavanzi già accertati in precedenti esercizi;
 - b) non corretta contabilizzazione del «Fondo crediti di dubbia esigibilità» che, in tal modo, consente, anziché impedire, la spendita di risorse di incerta realizzazione;
 - c) mancata esposizione e sterilizzazione delle anticipazioni di liquidità, acquisite nel 2013 e nel 2014, ai sensi degli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013 e successive modifiche ed integrazioni, nonché mancata copertura per l'intero triennio del pagamento della quota interessi e della quota capitale di dette anticipazioni.