

*Preposto
4.11.17
UTM
GIANNO*

Ct 438/17-345

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE

RICORSO EX ART.127 DELLA COSTITUZIONE

del **Presidente del Consiglio dei Ministri**, rappresentato e difeso
dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è legalmente domiciliato in
Roma, via dei Portoghesi n. 12,

CONTRO

La **Regione Campania**, in persona del suo Presidente p.t.,

PER LA DECLARATORIA DELLA ILLEGITTIMITA'

COSTITUZIONALE

Dell'**art.3 della Legge della Regione Campania n.36 del 7 dicembre 2016**,
pubblicata nel **Bollettino Ufficiale della Regione Campania del 7 dicembre 2016**,
n.83, come da **delibera del Consiglio dei Ministri in data 02.02.2017**.

FATTO

In data 7 dicembre 2016 è stata pubblicata, sul n.83 del Bollettino Ufficiale
della Regione Campania, la Legge Regionale n.36 del 7 dicembre 2016, recante
"Assestamento al bilancio di previsione 2016-2018 della Regione Campania".

Una delle disposizioni contenute nella detta Legge, come meglio si andrà a
precisare in prosieguo, eccede dalle competenze regionali ed è violativa di
previsioni costituzionali e illegittimamente invasiva delle competenze dello Stato; si
deve pertanto procedere con il presente atto alla sua impugnazione, affinché ne sia
dichiarata la illegittimità costituzionale, con conseguente annullamento, sulla base
delle seguenti considerazioni in punto di

DIRITTO

1. La legge di Assestamento al bilancio di previsione 2016-2018 della Regione Campania (**Legge Regionale n.36 del 7 dicembre 2016**) ha tra l'altro introdotto, per quanto qui interessa, all'**art.3**, delle *variazioni alle previsioni di spese* per l'esercizio finanziario 2016-2017-2018, con variazioni di competenza e di cassa al precedente stato di previsione, meglio illustrate nella Tabella 4 annessa in allegato alla legge.

In particolare, la richiamata norma prevede testualmente che: *"1. Nello stato di previsione delle spese per l'esercizio finanziario 2016 sono introdotte le variazioni di competenza e cassa di cui alla annessa tabella n. 4, comprensive della quota annua del maggior disavanzo tecnico da riaccertamento straordinario dei residui accertato in sede di approvazione del rendiconto 2013, pari a euro 32.369.826,78 e della quota ripiano disavanzo per la contabilizzazione del decreto-legge n. 35/2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 64/2013, come stabilito dall'articolo 1, commi da 692 a 700, della legge n. 208/2015 pari ad euro 64.654.869,92 e del relativo Fondo anticipazione di liquidità per euro 2.558.633.529,68.*

2. Nello stato di previsione delle spese per l'esercizio finanziario 2017 sono introdotte le variazioni di competenza di cui alla annessa tabella n. 4, comprensive della quota annua del maggior disavanzo tecnico da riaccertamento straordinario dei residui accertato in sede di approvazione del rendiconto 2013, pari a euro 16.184.913,39 e della quota ripiano disavanzo per la contabilizzazione del decreto-legge n. 35/2013 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 64/2013 come stabilito dall'articolo 1, commi da 692 a 700, della legge n. 208/2015 pari ad euro 66.199.255,28 e del relativo Fondo anticipazione di liquidità per euro 2.492.434.274,40.

3. *Nello stato di previsione delle spese per l'esercizio finanziario 2018 sono introdotte le variazioni di competenza di cui alla annessa tabella n. 4, comprensive della quota annua del maggior disavanzo tecnico da riaccertamento straordinario dei residui accertato in sede di approvazione del rendiconto 2013, pari a euro 16.184.913,39 e della quota ripiano disavanzo per la contabilizzazione del decreto-legge n. 35/2013 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 64/2013 come stabilito dall'articolo 1, commi da 692 a 700, della legge n. 208/2015 pari ad euro 67.783.325,25 e del relativo Fondo anticipazione di liquidità per euro 2.424.650.949,15”.*

Così disponendo, tuttavia, il Legislatore regionale ha illegittimamente inciso nelle competenze statali: l'art.3 della L.R. n.36/2016 deve essere pertanto dichiarato incostituzionale alla luce delle considerazioni qui di seguito sviluppate.

2. Va premesso che la Regione Campania ha approvato, in data 14 novembre 2016, la Legge Regionale n.31 (pubblicata nel B.U.R. Campania 14 novembre 2016, n. 75), *Rendiconto Generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2013*. La legge contiene l'approvazione del Rendiconto Generale e del Conto del Bilancio della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2013.

3. Alla luce degli elementi scaturenti da tali documenti e della conseguente rideterminazione ed aggiornamento delle risultanze di bilancio, con la legge che oggi si impugna si è pertanto proceduto al recepimento contabile delle risultanze stesse, con variazione in aumento della quota annua del disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui da ripianare in trenta esercizi. La Tabella 4 allegata alla legge n.36/2016 mostra appunto, alla penultima riga, la “*Copertura disavanzo tecnico da riaccertamento straordinario dei residui*”, con variazioni, rispettivamente per gli anni 2016, 2017 e 2018, pari rispettivamente ad €.32.369.826,78; €.16.184.913,39; €.16.184.913,39.

Trattasi, tuttavia, di artificio contabile che si pone in evidente contrasto con la normativa statale regolante la materia.

3. Va, invero, rammentato che, con il D. Lgs. n.118/2011 (*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*), il Legislatore statale ha posto principi contabili generali da applicarsi da parte delle Regioni, delle Province autonome e degli Enti locali, ai fini della uniformità dei documenti contabili, disciplinando, espressamente “*ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione*”, “*l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni*”.

Tale normativa è stata appunto posta a soddisfare l'esigenza primaria contemplata dalla norma costituzionale richiamata (e qui violata), che rimette alla competenza statale esclusiva la materia della “*armonizzazione dei bilanci pubblici*”.

4. Per quanto qui interessa, l'art.42 del citato D. Lgs. n.118/2011 (da qualificarsi quale norma interposta), nel disciplinare il risultato di amministrazione, prevede al comma 12 un preciso procedimento per l'imputazione in bilancio dell'eventuale maggior disavanzo che dovesse risultare rispetto alle previsioni dei precedenti documenti contabili, disponendo che “*l'eventuale disavanzo di amministrazione accertato ai sensi del comma 1, a seguito dell'approvazione del rendiconto, al netto del debito autorizzato e non contratto di cui all'art. 40, comma 1, è applicato al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione. La mancata variazione di bilancio che, in corso di gestione, applica il disavanzo al bilancio è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare*”.

avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio. Il piano di rientro è sottoposto al parere del collegio dei revisori. Ai fini del rientro, possono essere utilizzate le economie di spesa e tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in c/capitale con riferimento a squilibri di parte capitale”.

I successivi commi 13 e 14 prevedono, rispettivamente, che *“la deliberazione di cui al comma 12 contiene l'impegno formale di evitare la formazione di ogni ulteriore potenziale disavanzo, ed è allegata al bilancio di previsione e al rendiconto, costituendone parte integrante. Con periodicità almeno semestrale, il Presidente della giunta regionale trasmette al Consiglio una relazione riguardante lo stato di attuazione del piano di rientro. A decorrere dal 2016, è fatto salvo quanto previsto dall'art. 40, comma 2”, e che “l'eventuale disavanzo di amministrazione presunto, accertato ai sensi del comma 2, è applicato al bilancio di previsione dell'esercizio successivo secondo le modalità previste al comma 12. A seguito dell'approvazione del rendiconto e dell'accertamento dell'importo definitivo del disavanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, si provvede alle eventuali ulteriori iniziative necessarie ai sensi del comma 12”.*

5. Appare dunque di piena evidenza che il Legislatore regionale campano, nell'approvare la legge di assestamento di bilancio oggi impugnata, ha totalmente disatteso il procedimento previsto dalla norma statale di principio che regola il procedimento per l'imputazione in bilancio dell'eventuale maggior disavanzo.

Invero, come risulta dalla lettura della complessa normativa statale, è pur vero che il disavanzo di amministrazione ben può essere ripianato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione (in ogni caso nei limiti costituiti dalla durata

della legislazione regionale), in una con l'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro del disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a conseguire il fondamentale obiettivo del pareggio di bilancio. La Regione Campania, tuttavia, non ha seguito il corretto procedimento sopra sommariamente richiamato. E tale comportamento non solo incide sul canone, anche costituzionalmente previsto, della uniformità/armonizzazione dei bilanci pubblici, ma, sotto un ben più rilevante profilo sostanziale, ma conduce ad una non corretta formazione del documento contabile, aggirando anche l'altro principio costituzionale costituito dal tendenziale pareggio tra entrate e spese (art.81 Cost.).

In tal senso si è espressa la stessa Corte dei Conti-Sezione regionale di controllo per la Campania, proprio nella Relazione allegata al giudizio di parificazione del Rendiconto 2013 (cfr. n.2. che precede): il Legislatore regionale, osserva il Giudice contabile, ricorrendo ad artifici contabili, finisce con l'utilizzare illegittimamente il riaccertamento straordinario quale *“mezzo per eludere il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio”*¹.

¹ Corte dei Conti-Sezione regionale di controllo per la Campania-Delibera n.285/2016 dell'8.7.2016: *“in conformità alla ormai consolidata giurisprudenza di questa Sezione, si rammenta che il riaccertamento straordinario non può costituire mezzo per eludere il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio, utilizzato per accedere al ripiano trentennale di disavanzi che non hanno causa nel mutamento delle regole di costruzione del bilancio (cfr. da ultimo SRC n. 53/2016/PRSP la precedente SRC Campania n. 250/2015/PRSP, oltre a 228/2015/PRSP, n. 217/2015/PRSP, n.196/2015/PRSP, n. 162/2015/PRSP). La nuova contabilità armonizzata, infatti, imponendo la “traduzione” del risultato di amministrazione al 31.12.2013 in una nuova grandezza, ricomputata in base al principio della competenza finanziaria “potenziata” ed al principio prudenziale della svalutazione standard dei crediti (generante il FCDE), può generare un risultato di amministrazione nettamente peggiorativo. Ciò per due ragioni: la prima è che la ridistribuzione temporale di debiti e crediti e la conseguente imputazione alle varie annualità di bilancio può generare un “disavanzo tecnico” (che pure non equivale a violazione del principio del pareggio di bilancio in quanto, in ottica pluriennale, ciascun debito continua ad avere la sua copertura); la seconda riguarda il principio prudenziale della svalutazione standard dei crediti, in base al criterio della riscossione storica. Mentre nel previgente ordinamento il Fondo svalutazione crediti era affidato al prudente apprezzamento dell'ente, mediante una valutazione in concreto e partita per partita del bilancio, il nuovo istituto obbliga, pressoché senza eccezioni, a costruire un fondo di svalutazione che assume a riferimento unico il criterio della riscossione storica (diversamente calcolata per la sede previsionale e la “competenza” annuale e per la sede consuntiva). Giova evidenziare che è proprio il passaggio da un criterio di svalutazione concreto ad uno standard che rende costituzionalmente ragionevole il largo lasso temporale (30 anni) per ripianare i disavanzi da armonizzazione (diversamente che per le situazioni di conclamato squilibrio attuale e latente a date precedenti il 1° gennaio 2015): infatti, il riequilibrio secondo le regole ordinarie avrebbe potuto portare ad un trattamento eccessivamente rigoroso rispetto allo scopo costituzionale del Legislatore che è quello di garantire l'effettivo rispetto del pareggio di bilancio (art. 81 Cost.), laddove la svalutazione standard porta a*

È pertanto evidente che la disposizione regionale oggi impugnata, l'**art.3 della Legge della Regione Campania n.36 del 7 dicembre 2016**, si pone in contrasto con i principi posti dal D. Lgs. **23/06/2011, n. 118**, e viola pertanto la competenza esclusiva dello Stato in materia di *armonizzazione dei bilanci pubblici*, presentando profili di incostituzionalità per patente violazione dell'**articolo 117, comma 2, lettera e), della Costituzione**, è viziata, e deve essere dichiarata incostituzionale.

P.Q.M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte Costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra specificati, l' **art.3 della Legge della Regione Campania n.36 del 7 dicembre 2016**, pubblicata nel **Bollettino Ufficiale della Regione Campania del 7 dicembre 2016, n.83**, come da **delibera del Consiglio dei Ministri in data 02.02.2017**.

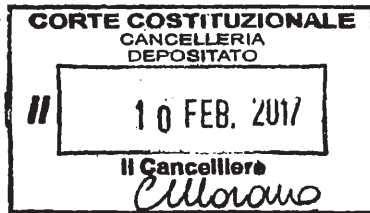
Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

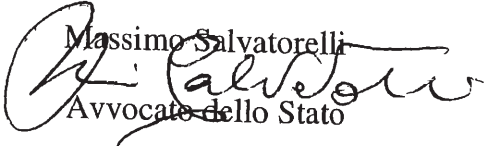
1. estratto della delibera del Consiglio dei Ministri 02.02.2017;
2. copia della Legge regionale impugnata;
3. rapporto del Dipartimento degli Affari Regionali.

Con ogni salvezza.

Roma, 03.02.2017

ritenere come non riscuotibili crediti che in concreto potrebbero invece avere un "nomen bonum" (si pensi a crediti per cui sono stati effettuati regolari atti interruttivi concernenti aziende debitorie in bonis e con cui è stato raggiunto un accordo transattivo regolarmente evaso alle scadenze stabilite o ad un consistente credito tributario verso una multinazionale altamente solvibile che si è insediata improvvisamente in un territorio storicamente depresso e con una bassa riscossione volontaria e coattiva). Per tale ragione, e quindi in un'ottica costituzionalmente orientata, è ammesso il ripiano trentennale conseguente all'attuazione dei nuovi principi contabili (art. 3, comma 16, D.lgs. 118/2011). Diversamente la legge e i principi generali dell'ordinamento contabile, in primo luogo il principio costituzionale di equilibrio, non consentono che disavanzi effettivi e concreti che si basano su fatti giuridico-contabili antecedenti al 31 dicembre 2013, (data di conversione contabile del risultato di amministrazione per la Regione Campania), ed indipendenti dalla tecnica di contabilizzazione, siano ripianati con metodi diversi da quelli ordinariamente previsti a seconda della gravità dello squilibrio entro tempi nettamente più ridotti, nel rispetto del principio della solidarietà finanziaria tra generazioni (art. 2 Cost.), nonché del principio di ragionevolezza e proporzionalità (art. 3 Cost.). Per tale ragione, la giurisprudenza di questa Corte ha puntualmente sottratto alla regola del ripiano trentennale i disavanzi che hanno ragione in fatti indipendenti dal mutamento di regime contabile".



Massimo Salvatorelli

Avvocato dello Stato

Roberto
Milana

Firmato digitalmente da
Roberto Milana
ND: c=IT, o=NON PRESENTE,
cn=Roberto Milana,
dnQualifier=2012500230133,
serialNumber=IT:MLNRRRT66525
H2241, sn=MILANA,
givenName=ROBERTO
Data: 2017.02.16 08:51:05
+01'00'