CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **114/2023** (ECLI:IT:COST:2023:114)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SCIARRA** - Redattore: **D'ALBERTI**
Udienza Pubblica del **04/04/2023**; Decisione del **05/04/2023**
Deposito del **08/06/2023**; Pubblicazione in G. U. **14/06/2023**
Norme impugnate: Artt. 1 e 2, della legge della Regione Molise 04/08/2022, n. 14.
Massime: **45615**
Atti decisi: **ric. 64/2022**

SENTENZA N. 114

ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 14, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii. (derivante dai servizi per il T.P.L. ferroviario resi da Trenitalia S.p.A. nell'anno 2020)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3 ottobre 2022,

depositato in cancelleria il 6 ottobre 2022, iscritto al n. 64 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;

udito nell'udienza pubblica del 4 aprile 2023 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Matteo Carmine Iacovelli e Claudia Angiolini per la Regione Molise;

deliberato nella camera di consiglio del 5 aprile 2023.

Ritenuto in fatto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con il ricorso indicato in epigrafe (registro ricorsi n. 64 del 2022) ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 14, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii (derivante dai servizi per il T.P.L. ferroviario resi da Trenitalia S.p.A. nell'anno 2020)», deducendo la violazione degli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

La prima disposizione impugnata, l'art. 1 della legge reg. Molise n. 14 del 2022 (Riconoscimento della legittimità di debito fuori bilancio in assenza di preventivo impegno di spesa), prevede che «è riconosciuta la legittimità del debito fuori bilancio della Regione Molise, per il valore complessivo di euro 21.517.387,21, derivante dai servizi per il T.P.L. ferroviario resi da Trenitalia S.p.A. nell'anno 2020».

Il successivo art. 2, rubricato «Norma finanziaria», stabilisce che «[a]l finanziamento dei debiti di cui all'articolo 1, dell'importo complessivo di euro 21.517.387,21 si provvede mediante utilizzo del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021», e indica i capitoli di bilancio sui quali effettuare il relativo prelievo.

1.1.– Ad avviso del ricorrente, queste disposizioni regionali, nell'individuare la copertura dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2022 sulle risorse dell'esercizio 2021, ormai concluso, si porrebbero in contrasto con l'art. 3 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), che esige il rispetto sia del principio contabile generale dell'annualità del bilancio, espresso nell'Allegato 1, paragrafo 1, sia del principio contabile applicato contenuto nell'Allegato 4/2 allo stesso decreto legislativo, paragrafo 9.1, secondo cui «la spesa è impegnata nell'esercizio in cui il debito fuori bilancio è riconosciuto».

Le disposizioni impugnate violerebbero, pertanto, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che stabilisce la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici».

1.2.– È inoltre denunciata la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., poiché la violazione del principio contabile dell'annualità del bilancio comporterebbe nuovi e maggiori oneri, che rimarrebbero sforniti della relativa fonte di finanziamento.

2.– Con riferimento alla violazione del principio della annualità del bilancio, il ricorrente evidenzia che l'art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011 stabilisce che le amministrazioni pubbliche

conformano la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'Allegato 1, che stabilisce, al paragrafo 1, che «[i] documenti del sistema di bilancio, sia di previsione sia di rendicontazione, sono predisposti con cadenza annuale e si riferiscono a distinti periodi di gestione coincidenti con l'anno solare. Nella predisposizione dei documenti di bilancio, le previsioni di ciascun esercizio sono elaborate sulla base di una programmazione di medio periodo, con un orizzonte temporale almeno triennale».

La difesa statale richiama, inoltre, il principio enunciato al paragrafo 9.1 dell'Allegato 4/2 allo stesso d.lgs. n. 118 del 2011, che stabilisce che «[l]'emersione di debiti assunti dall'ente e non registrati quando l'obbligazione è sorta comporta la necessità di attivare la procedura amministrativa di riconoscimento del debito fuori bilancio, prima di impegnare le spese con imputazione all'esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili. Nel caso in cui il riconoscimento intervenga successivamente alla scadenza dell'obbligazione, la spesa è impegnata nell'esercizio in cui il debito fuori bilancio è riconosciuto».

Il ricorrente fa rilevare che la copertura indicata dalla legge regionale impugnata è costituita da risorse provenienti dal bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, mentre essa avrebbe dovuto fare riferimento all'anno 2022, in cui il debito fuori bilancio è stato riconosciuto.

L'Avvocatura generale dello Stato sottolinea che le materie «sistema tributario e contabile dello Stato», «armonizzazione dei bilanci pubblici» e «perequazione delle risorse finanziarie» sono riservate alla competenza esclusiva del legislatore statale, che ha stabilito la relativa disciplina nel d.lgs. n. 118 del 2011, avente «una posizione di assoluta preminenza nel contesto dell'armonizzazione contabile».

3.– Con riferimento alla denunciata violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., l'Avvocatura generale dello Stato deduce che il mancato rispetto del principio contabile dell'annualità del bilancio comporterebbe nuovi e maggiori oneri, sforniti della relativa fonte di finanziamento.

Si fa altresì rilevare che il principio di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte, sostanziandosi in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutte le disposizioni che producano un'alterazione della sana gestione finanziaria e contabile (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 244 del 2020).

Il ricorrente evidenzia inoltre che, ai sensi dell'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), «[l]e leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali». Tale quantificazione deve rispettare le fondamentali esigenze di chiarezza e solidità di bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira e che si impongono anche al legislatore regionale.

L'Avvocatura generale dello Stato sottolinea che la copertura di nuove spese deve essere credibile, sufficientemente sicura, conforme al modello legale, non arbitraria o irrazionale e in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 124 del 2022, n. 244 del 2020 e n. 26 del 2013).

4.– Con atto depositato il 14 novembre 2022, si è costituita in giudizio la Regione Molise, in persona del Presidente pro tempore, chiedendo il rigetto del ricorso.

4.1.– La resistente deduce, in primo luogo, che la legge reg. Molise n. 14 del 2022 discenderebbe dalla procedura avviata con deliberazione della Giunta regionale 29 dicembre

2021, n. 486, recante «Proposta di legge regionale "Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118" (legge regionale 4 maggio 2021, n.1, art.6, "Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2021/2023, in materia di entrate e spese. modificazioni e integrazioni di leggi regionali"), derivante dai servizi per il T.P.L. ferroviario resi da Trenitalia s.p.a. nell'anno 2020».

La Regione Molise evidenzia inoltre che la copertura del relativo onere è stata individuata dalla deliberazione della Giunta regionale 30 novembre 2021, n. 407 (Proposta di legge "Assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 e modifiche a leggi regionali"), con la quale sono stati previsti, per l'esercizio 2021, specifici stanziamenti per la copertura dei debiti fuori bilancio, pari a euro 20.445.722,42, sul capitolo n. 70029 (10.01.1.103) – (Funzionamento servizi mobilità su ferro – Oneri pregressi Trenitalia), nonché dalla deliberazione della Giunta regionale 17 dicembre 2021, n. 437, recante «Variazione del bilancio di previsione 2021-2023, del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio finanziario gestionale in applicazione dell'art. 51 commi 1 e 2 del d.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii. (storno 37)», con cui sono state iscritte, per l'esercizio 2021, sul capitolo 19405 (10.01.1.103) – (Funzionamento servizi mobilità su gomma e ferro – trasporto ferroviario) – nuove assegnazioni vincolate del fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, pari a euro 1.264.430,02, in forza di accertamento n. 2021.4466.1 del 22 dicembre 2021.

4.2.– La difesa regionale fa rilevare che la legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 7 (Assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 e modifiche di leggi regionali) è stata promulgata e pubblicata contestualmente alla legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 6 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020). La difesa regionale evidenzia che, in esecuzione dell'assestamento del bilancio 2021-2023, è intervenuta la variazione del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio finanziario gestionale, in applicazione dell'art. 51, comma 2, lettera b), del d.lgs. n. 118 del 2011, che, tra l'altro, disciplina le variazioni compensative tra le dotazioni delle missioni e dei programmi riguardanti l'utilizzo di risorse comunitarie.

Ad avviso della difesa regionale, la mancata impugnazione delle precedenti leggi regionali n. 6 e n. 7 del 2021 avrebbe "cristallizzato" l'imputazione al bilancio regionale dell'anno 2021 delle risorse necessarie al ripianamento del debito di cui alla legge reg. Molise n. 14 del 2022 e ciò sarebbe rilevante anche ai fini della procedibilità dell'impugnazione.

La difesa regionale deduce quindi che nell'esercizio finanziario 2021 sono sorte le obbligazioni di pagamento ed è stata rinvenuta la provvista per farvi fronte, benché il Consiglio regionale si sia riunito nell'anno successivo per approvare la relativa legge di riconoscimento.

L'accantonamento denominato «Fondo copertura debiti fuori bilancio» sarebbe stato, a sua volta, alimentato dal risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020, appostato in sede di rettifica della proposta di legge regionale di rendiconto generale 2020, con deliberazione della Giunta regionale 30 novembre 2021, n. 404, recante «Decisione giudizio di parifica della sezione regionale di controllo della Corte dei conti (delib. n.80/2021/PARI) sulla proposta di legge regionale "Rendiconto generale 2020 Regione Molise (DGR n.210/2021 e integrazioni n.256/2021)". Rettifica risultato di amministrazione e proposte di iniziativa ai fini del superamento delle eccezioni», intervenuta a seguito del giudizio di parifica della sezione regionale di controllo per il Molise della Corte dei conti, con deliberazione 22 novembre 2021, n. 80.

Conseguentemente, nella legge reg. Molise n. 7 del 2021, sarebbero stati individuati i fondi per copertura di debiti fuori bilancio, per rischi da contenziosi e per passività potenziali, come esposto nella «Nota integrativa all'assestamento e variazione generale del bilancio di

previsione della Regione Molise 2021/2023».

4.3.– La difesa regionale, inoltre, riferisce che, per l'anno 2021, alla Regione Molise è stato riconosciuto uno spazio finanziario maggiore di quello ordinario, potendosi essa avvalere della facoltà riconosciuta dall'art. 56, comma 2, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali), convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106. Per l'esercizio 2021, è stato così consentito alle regioni di derogare ai limiti posti dall'art. 1, commi 897 e 898, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021).

Per l'esercizio finanziario 2022 tale deroga non è stata più prevista. Pertanto, ad avviso della difesa regionale, si sarebbe reso necessario imputare all'esercizio 2021 la spesa in favore della società creditrice, in considerazione sia della natura del fondo individuato per la copertura finanziaria, destinato ad adempiere ai debiti fuori bilancio (a sua volta appositamente formato mediante utilizzo del risultato di amministrazione), sia delle nuove assegnazioni del fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, sia, infine, della natura certa, liquida ed esigibile del debito.

Ad avviso della difesa regionale, la soluzione prescelta sarebbe in linea con i principi contabili previsti dalla disciplina statale, poiché il pagamento è stato vincolato all'avvenuto riconoscimento della legittimità del debito da parte dell'organo legislativo.

Del resto, la possibilità di imputare contabilmente all'esercizio in cui le obbligazioni sono esigibili e quella di registrare l'impegno di spesa prima del formale riconoscimento emergerebbero dallo stesso paragrafo 9.1 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011. Infatti, in considerazione della specifica ragione del debito, sicuramente esigibile nel 2021, la registrazione della spesa costituiva un adempimento necessario a garantire il soddisfacimento delle ragioni dei creditori e ad evitare i maggiori esborsi derivanti dalle procedure giudiziali che gli stessi potrebbero attivare.

Questa determinazione sarebbe connessa, da un lato, alla necessità di superare i rilievi emersi a fine novembre 2021 nel giudizio della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Molise, di parificazione del rendiconto regionale 2020, dall'altro lato, all'assestamento del bilancio regionale 2021, approvato con legge reg. Molise n. 7 del 2021. Sulla base di esigenze finanziarie accertate in quel momento dell'anno, sono stati così individuati gli specifici fondi, tenendo conto anche della deroga per il 2021 ai limiti posti dai commi 897 e 898 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018.

La difesa regionale sostiene, quindi, che i debiti oggetto della legge regionale impugnata sono stati finanziati con risorse che si sarebbero rese eccezionalmente disponibili nell'anno 2021. Ove non fosse condivisa questa impostazione, andrebbe rilevato il carattere lacunoso del principio contabile di cui al paragrafo 9.1 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, là dove non prevede la situazione, in concreto verificatasi nel caso in esame, di un ente territoriale che abbia la possibilità di adempiere alle proprie obbligazioni di pagamento, costituenti debiti fuori bilancio, con risorse finanziarie individuate nell'anno di emersione del debito stesso, anziché in quello del suo riconoscimento. Ciò sarebbe rispettoso dell'obbligo costituzionale di copertura, in termini quantitativi, qualitativi e temporali.

Ad avviso della difesa regionale, la riferibilità all'esercizio 2021 della copertura finanziaria non determinerebbe un'alterazione dei saldi complessivi, né delle risultanze finali del conto e, al contempo, garantirebbe il rispetto dell'equilibrio gestionale del bilancio, in ossequio ai principi contabili dell'integrità, della veridicità, dell'attendibilità, della correttezza, della coerenza. Viceversa, questi principi sarebbero violati se gli impegni si dovessero assumere in un'annualità in cui mancassero le necessarie coperture finanziarie.

4.4.– D’altra parte, ad avviso della difesa regionale, alla situazione in esame sarebbe applicabile il principio della prevalenza della sostanza sulla forma, enunciato dal paragrafo 18 dell’Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011, cui la Regione Molise si sarebbe attenuta, impegnando nell’esercizio 2021 le somme oggetto delle disposizioni impugnate.

La difesa regionale evidenzia che l’emersione dei debiti fuori bilancio e il loro finanziamento rappresenterebbero gli esiti di un più ampio percorso virtuoso intrapreso dalla Regione Molise, volto alla rappresentazione veritiera dei fatti di gestione e realizzato sia attraverso specifici accantonamenti per debiti e passività potenziali, sia attraverso la razionalizzazione delle spese regionali.

4.5.– Quanto alla denunciata violazione dell’art. 81, terzo comma, Cost., per assenza di copertura finanziaria, la difesa regionale ritiene inammissibile la questione per la genericità della motivazione del ricorso, che non spiegherebbe perché non vi sarebbe copertura finanziaria.

D’altra parte, anche a volere ipotizzare che tale mancanza discenda dal primo profilo di censura, la ritenuta non fondatezza di quest’ultimo comporterebbe la manifesta non fondatezza del secondo motivo di ricorso.

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1 e 2 della legge reg. Molise n. 14 del 2022, in riferimento agli artt. 81 e 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La prima disposizione impugnata contiene il riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio della Regione Molise derivante da servizi di trasporto pubblico locale resi da Trenitalia spa nell’anno 2020. Il successivo art. 2 indica la copertura finanziaria degli oneri derivanti da questo stesso riconoscimento.

Ad avviso del ricorrente, queste disposizioni regionali, nell’individuare la copertura dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2022 nelle risorse dell’esercizio 2021, ormai concluso, si porrebbero in contrasto con l’art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011, che esige il rispetto sia del principio contabile generale dell’annualità del bilancio, espresso nell’Allegato 1, paragrafo 1, sia del principio contabile applicato contenuto nell’Allegato 4/2 allo stesso decreto legislativo, paragrafo 9.1, secondo cui «la spesa è impegnata nell’esercizio in cui il debito fuori bilancio è riconosciuto».

Le disposizioni regionali impugnate violerebbero, pertanto, l’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale le materie «armonizzazione dei bilanci pubblici», «sistema tributario e contabile dello Stato», e «perequazione delle risorse finanziarie».

È inoltre denunciata la violazione dell’art. 81, terzo comma, Cost., poiché il riconoscimento del debito fuori bilancio comporterebbe nuovi e maggiori oneri, che rimarrebbero sforniti della relativa fonte di finanziamento.

2.– In via preliminare, non è fondata l’eccezione di inammissibilità dell’impugnazione sollevata dalla difesa regionale.

In particolare, la Regione Molise deduce che la mancata impugnazione, da parte del

Presidente del Consiglio dei ministri, delle precedenti leggi regionali n. 6 del 2021 (relativa al rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2020), e n. 7 del 2021 (relativa all'assestamento del bilancio di previsione 2021-2023) avrebbe «cristallizzato l'imputazione […] al Bilancio regionale dell'anno 2021» delle risorse necessarie al ripianamento del debito fuori bilancio di cui alla legge n. 14 del 2022 e ciò sarebbe rilevante anche «ai fini della procedibilità [dell']impugnazione».

Tuttavia, questo assunto difensivo non influisce sull'ammissibilità del ricorso. Infatti, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «[l]'ammissibilità dell'impugnazione, in termini di tempestività e di sussistenza dell'interesse a ricorrere, deve essere valutata in relazione alle singole leggi adottate». Infatti, «l'acquiescenza rispetto ad altre leggi regionali non milita a favore della legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate» (sentenze n. 19 del 2023 e n. 24 del 2022; nello stesso senso, tra le tante, sentenze, n. 251 del 2022, n. 124, n. 107 e n. 25 del 2021 e n. 117 del 2020).

3.– D'altra parte, non risulta fondata neppure l'eccezione di inammissibilità della questione per genericità della motivazione del ricorso, con specifico riferimento alla denunciata violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria d'illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale, rispetto a quelli instaurati in via incidentale» (sentenza n. 171 del 2021). Il ricorrente «ha l'onere non solo di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, ma anche quello di allegare, a sostegno delle questioni proposte, una motivazione non meramente assertiva» (sentenza n. 23 del 2022). È necessario, in altri termini, che la motivazione addotta a supporto delle censure, per quanto sintetica, raggiunga quella «soglia minima di chiarezza e di completezza» (sentenza n. 64 del 2016), che consenta a questa Corte di esaminare il merito dell'impugnativa proposta (tra le molte, sentenze n. 123 del 2022, n. 195 e n. 29 del 2021, n. 273 e n. 194 del 2020, n. 201 e n. 83 del 2018).

Nella specie, le questioni, pur formulate in termini sintetici, superano tale soglia minima di chiarezza e, quindi, consentono lo scrutinio del merito. Nelle argomentazioni del ricorrente risultano illustrate le ragioni del contrasto con il parametro costituzionale evocato, prospettando che dalla violazione del principio di annualità del bilancio consegua anche l'assenza di una copertura giuridicamente idonea al finanziamento dei debiti fuori bilancio riconosciuti dalla disposizione impugnata.

4.– Nel merito, è fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge reg. Molise n. 14 del 2022, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici».

4.1.– Come si è visto, l'art. 1 della legge reg. Molise n. 14 del 2022 riconosce la legittimità di debiti assunti dalla stessa Regione in assenza della relativa registrazione nei documenti di bilancio, mentre l'art. 2 individua la copertura finanziaria degli oneri derivanti da questo stesso riconoscimento su risorse dell'esercizio 2021.

Il ricorso statale assume il contrasto di entrambe le disposizioni impugnate con il principio contabile dell'annualità del bilancio e la conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che stabilisce la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici».

4.2.– Vengono qui in rilievo i principi contabili stabiliti dal d.lgs. n. 118 del 2011, evocati dal ricorrente quali parametri interposti.

In particolare, il principio dell'annualità del bilancio è richiamato dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, là dove stabilisce che «[l]e amministrazioni pubbliche di cui all'art. 2, conformano la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato 1». A sua volta, il paragrafo 1 dell'Allegato 1 (rubricato «Principi generali o postulati») prevede che «[i] documenti del sistema di bilancio, sia di previsione sia di rendicontazione, sono predisposti con cadenza annuale e si riferiscono a distinti periodi di gestione coincidenti con l'anno solare. Nella predisposizione dei documenti di bilancio, le previsioni di ciascun esercizio sono elaborate sulla base di una programmazione di medio periodo, con un orizzonte temporale almeno triennale».

Il bilancio è quindi predisposto con cadenza annuale, secondo distinti periodi di gestione, che coincidono con l'anno solare (dal 1° gennaio al 31 dicembre).

4.3.– A questo riguardo, va richiamato il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, secondo cui i principi contabili contenuti nel citato d.lgs. n. 118 del 2011 costituiscono espressione della competenza esclusiva statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» e gli enti territoriali sono tenuti ad attenersi scrupolosamente a essi, in quanto le regole poste a tutela della finanza pubblica sono indefettibili e inderogabili (tra le molte, sentenze n. 81 del 2023, n. 268 del 2022 e n. 184 del 2016).

Questa Corte ha inoltre affermato che l'armonizzazione dei bilanci pubblici è finalizzata a rendere i documenti contabili delle amministrazioni pubbliche omogenei e confrontabili e – dopo la legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), e la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ne ha sancito il passaggio dalla competenza concorrente a quella esclusiva dello Stato – ha assunto gradualmente una sua fisionomia più ampia e rigorosa attraverso la legislazione ordinaria e in particolare, per quel che riguarda gli enti territoriali, per mezzo dei principi contabili espressi dal d.lgs. n. 118 del 2011 (sentenze n. 81 del 2023 e n. 184 del 2016).

La tempistica dettata dal legislatore statale per l'approvazione dei documenti di bilancio, nel costituire elemento coessenziale per il conseguimento dell'indicato obiettivo, è quindi sottratta alla possibilità di interventi da parte del legislatore regionale. Ciò al fine di evitare una frammentazione del quadro regolatorio, che la competenza legislativa esclusiva assegnata allo Stato ha voluto superare allo scopo di assicurare un contestuale, e dunque efficace, monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica.

Del resto, una legge regionale che intervenga ex post su un esercizio già chiuso compromette l'attendibilità dei valori contabili espressi nel rendiconto. Infatti, ciò si riflette sui valori presi a riferimento per la ricostruzione contabile degli esercizi successivi, ponendosi in contrasto con l'inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari, che richiede il collegamento genetico tra i bilanci secondo la loro sequenza temporale (sentenze n. 268 del 2022 e n. 274 del 2017).

I principi contabili invocati dal ricorrente nel presente giudizio rappresentano dunque norme interposte rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e la loro violazione da parte delle disposizioni regionali impugnate determina il contrasto con il parametro costituzionale evocato.

4.4.– Proprio con riferimento ad analoghe leggi della stessa Regione Molise, questa Corte ha recentemente affermato che «[l]a legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve, ai sensi del comma 3 dell'art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011, contestualmente individuare nel bilancio "le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti" a tale riconoscimento. Le risorse occorrenti, quindi, non possono che essere rinvenute nel bilancio di previsione che gestisce l'esercizio in cui la spesa è introdotta»

(sentenze n. 81 e n. 51 del 2023).

Alle regioni non è quindi consentito di intervenire sulle previsioni di un esercizio ormai concluso. Le disposizioni impugnate, approvate il 4 agosto 2022, anziché reperire la copertura finanziaria del debito riconosciuto a valere sulle previsioni dell'esercizio 2022 del bilancio di previsione, hanno invece imputato il debito all'esercizio di bilancio 2021, così ponendosi in contrasto con i principi contabili sopra richiamati e dunque violando l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

4.5.– Deve escludersi, d'altra parte, che nel caso in esame sia applicabile il principio contabile della prevalenza della sostanza sulla forma, enunciato al paragrafo 18 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011 e richiamato dalla difesa regionale.

La specificità del procedimento di riconoscimento del debito fuori bilancio, regolato dall'art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011, esige il rispetto dei principi contabili richiamati dal ricorrente, sicché l'asserita prevalenza della sostanza sulla forma, invocata dalla difesa regionale, si risolverebbe nella sostanziale disapplicazione della disciplina statale che regola tale procedimento.

4.6.– In definitiva, le disposizioni impugnate hanno imputato un debito all'esercizio di bilancio 2021, anziché al 2022, nonostante il relativo riconoscimento sia avvenuto solo nell'agosto 2022. Esse si pongono quindi in contrasto con l'evocato parametro interposto, rappresentato dal principio contabile generale dell'annualità del bilancio, espresso nell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011, paragrafo 1, in ragione del quale il bilancio è predisposto con cadenza annuale, secondo periodi di gestione coincidenti con l'anno solare.

La difforme previsione delle disposizioni regionali impugnate realizza, pertanto, il denunciato contrasto con l'evocato parametro costituzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici».

5.– È altresì fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge reg. Molise n. 14 del 2022, promossa in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

Ai sensi dell'art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011, al riconoscimento del debito con legge regionale deve accompagnarsi la contestuale individuazione, da parte dello stesso Consiglio regionale, della copertura finanziaria del relativo onere nell'esercizio di riferimento. Pertanto, «la legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve apprestare la relativa copertura facendo riferimento alle risorse finanziarie in quel momento effettivamente disponibili» (sentenza n. 51 del 2023).

A questo riguardo, va sottolineato l'inscindibile collegamento funzionale fra il rispetto del principio di annualità del bilancio e la legittimità della copertura finanziaria del provvedimento legislativo regionale che dispone il riconoscimento del debito fuori bilancio. Tale connessione comporta la contestuale violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., non risultando ottemperate dal legislatore regionale le prescrizioni stabilite dall'art. 19, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), «puntualmente attuative del precetto costituzionale» (sentenze n. 48 del 2023 e n. 235 del 2020; nello stesso senso, sentenza n. 84 del 2023).

Nel caso in esame, la legge reg. Molise n. 14 del 2022, nel riconoscere un debito fuori bilancio, non ne ha individuato la copertura finanziaria nell'esercizio 2022, con conseguente violazione dell'art. 81, terzo, comma, Cost.

6.– Resta assorbita l'ulteriore questione promossa in relazione alla seconda norma interposta evocata, ossia quella di cui all'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, paragrafo 9.1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 14, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell’articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii. (derivante dai servizi per il T.P.L. ferroviario resi da Trenitalia S.p.A. nell’anno 2020)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Marco D'ALBERTI, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'8 giugno 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.