CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **118/2023** (ECLI:IT:COST:2023:118)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SCIARRA** - Redattore: **ANTONINI**
Udienza Pubblica del **09/05/2023**; Decisione del **09/05/2023**
Deposito del **15/06/2023**; Pubblicazione in G. U. **21/06/2023**
Norme impugnate: Artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 04/08/2022, n. 15.
Massime: **45648 45649**
Atti decisi: **ric. 67/2022**

SENTENZA N. 118

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, 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. 15, 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 dal servizio fonia e connettività reso da Fastweb S.P.A. nell'anno 2020», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4 ottobre 2022, depositato in

cancelleria il 6 ottobre 2022, iscritto al n. 67 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;

udito nell'udienza pubblica del 9 maggio 2023 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato dello Stato Alfonso Peluso per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Claudia Angiolini per la Regione Molise;

deliberato nella camera di consiglio del 9 maggio 2023.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 4 ottobre 2022 e depositato il 6 ottobre 2022 (reg. ric. n. 67 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 15, 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 dal servizio fonia e connettività reso da Fastweb S.P.A. nell'anno 2020», in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 81, terzo comma, della Costituzione.

La prima delle due disposizioni impugnate prevede che, ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera e), 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), «è riconosciuta la legittimità del debito fuori bilancio della Regione Molise, per il valore complessivo di euro 304.654,10, derivante dal servizio di fonia e connettività reso da Fastweb S.P.A. nell'anno 2020».

La seconda stabilisce che «[a]l finanziamento dei debiti di cui all'articolo 1, dell'importo complessivo di euro 304.654,10 si provvede mediante utilizzo del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, con prelievo» dal capitolo di bilancio 61052.

1.1.– Il ricorso afferma che entrambe le disposizioni contrasterebbero, innanzitutto, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici: l'art. 2, in particolare, individuerebbe una modalità di copertura finanziaria dei debiti di cui al precedente art. 1 a valere sulle risorse del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, «ormai decorso».

Ciò violerebbe l'art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011, che richiede alle pubbliche amministrazioni di conformarsi al principio contabile generale dell'annualità del bilancio, enunciato dal punto 1 dell'Allegato 1 del medesimo decreto legislativo, in forza del quale «[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».

Il ricorso richiama, inoltre, quanto previsto in materia di debiti fuori bilancio dal paragrafo 9.1 dell'Allegato 4/2 al citato d.lgs. n. 118 del 2011, nella parte in cui prescrive: «[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 nell'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».

In definitiva, la copertura indicata dalla norma regionale impugnata «avrebbe dovuto fare riferimento all'anno 2022, nel quale il debito fuori bilancio è stato riconosciuto», anziché all'esercizio 2021 del bilancio di previsione 2021-2023.

1.2.– Il ricorso sostiene, da ultimo, che, «[c]onseguentemente», la stessa legge regionale «risult[erebbe] anche priva di copertura finanziaria, in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.», poiché le relative disposizioni, riguardanti una modalità di copertura finanziaria in violazione del menzionato principio contabile dell'annualità del bilancio, comporterebbero «nuovi e maggiori oneri, sforniti della correlata fonte di finanziamento».

Al riguardo, è richiamato l'art. 19, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), che richiederebbe per le leggi comportanti oneri a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche, «la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali».

2.– Si è costituita in giudizio la Regione Molise, in persona del Presidente pro tempore, eccependo, a causa della genericità della motivazione, l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., e, nel merito, chiedendo il rigetto del ricorso.

2.1.– La resistente segnala di avere iniziato un «percorso virtuoso» diretto alla «rappresentazione veritiera dei fatti di gestione contabile», nel quale si iscriverebbero le norme impugnate, derivanti dal procedimento avviato con la deliberazione della Giunta regionale 31 dicembre 2021, n. 506, contenente la proposta di legge di riconoscimento della legittimità di debiti fuori bilancio derivanti da fatture emesse per forniture di servizi di fonia e connettività rese da Fastweb spa, Olivetti spa e TIM spa.

La copertura del relativo onere – complessivamente pari a 323.590,79 euro – sarebbe stata individuata nel capitolo 61052 del bilancio di previsione pluriennale 2021-2023, esercizio 2021, «mediante utilizzo dello specifico accantonamento denominato "Fondo copertura debiti fuori bilancio", appositamente formato in sede di assestamento del bilancio 2021», di cui alla legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 7 (Assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 e modifiche di leggi regionali), a sua volta preceduta dalla legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 6 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020).

A tali leggi regionali avrebbe fatto seguito la deliberazione della Giunta regionale 29 dicembre 2021, n. 470, avente a oggetto «Variazione del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio finanziario gestionale in applicazione dell'art. 51 comma 2 del d.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii. in esecuzione dell'assestamento di bilancio 2021/2023».

Ad avviso della resistente, la mancata impugnativa delle due citate leggi regionali da parte del Governo avrebbe «cristallizzato l'imputazione delle risorse necessarie al ripiano del debito di cui alla legge n. 15 del 2022 al Bilancio regionale dell'anno 2021, ciò incidendo anche ai fini della procedibilità della presente impugnazione».

2.2.– In ogni caso, le obbligazioni di pagamento sarebbero emerse nell'esercizio 2021, nel quale sarebbe stata anche «rinvenuta la provvista per farvi fronte, benché il Consiglio Regionale si sia riunito nell'anno successivo per approvare formalmente la legge di riconoscimento».

La modalità prescelta avrebbe comunque garantito la sottoposizione della proposta di legge regionale di riconoscimento del debito «all'esame dell'organo legislativo».

2.3.– Peraltro, nell'esercizio 2021 la Regione avrebbe utilizzato «uno spazio finanziario maggiore di quello che ordinariamente le sarebbe stato permesso», in particolare avvalendosi

dell'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, che, per il predetto esercizio, ha consentito di derogare ai limiti posti alle regioni 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).

2.4.– La resistente osserva quindi che la copertura finanziaria dei debiti in oggetto sarebbe stata reperita in un «contesto fattuale e giuridico» in cui gli stessi sarebbero stati finanziati con risorse resesi «disponibili eccezionalmente» e utilizzabili «solamente nell'anno 2021».

Sebbene una simile situazione non sia considerata dal principio contabile di cui al paragrafo 9.1 evocato dal ricorso, la modalità seguita dall'ente avrebbe «rispettato l'obbligo costituzionale di copertura in termini quantitativi, qualitativi e temporali», senza alterare i saldi complessivi e le risultanze finali del rendiconto.

La difesa regionale ritiene pertanto applicabile alla fattispecie il «[p]rincipio della prevalenza della sostanza sulla forma», di cui al punto 18 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011, in base al quale «[s]e l'informazione contabile deve rappresentare fedelmente ed in modo veritiero le operazioni ed i fatti che sono accaduti durante l'esercizio, è necessario che essi siano rilevati contabilmente secondo la loro natura finanziaria, economica e patrimoniale in conformità alla loro sostanza effettiva e quindi alla realtà economica che li ha generati e ai contenuti della stessa, e non solamente secondo le regole e le norme vigenti che ne disciplinano la contabilizzazione formale. La sostanza economica, finanziaria e patrimoniale delle operazioni pubbliche della gestione di ogni amministrazione rappresenta l'elemento prevalente per la contabilizzazione, valutazione ed esposizione nella rappresentazione dei fatti amministrativi nei documenti del sistema di bilancio».

2.5.– Infine, quanto alla prospettata violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., laddove ritenuta ammissibile, essa, secondo la difesa regionale, sarebbe comunque manifestamente non fondata in forza degli argomenti esposti.

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. 15 del 2022, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Il citato art. 1 contiene il riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio della Regione Molise derivante da servizi resi da Fastweb spa nell'anno 2020; il successivo art. 2 provvede al finanziamento dello stesso «mediante utilizzo del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, con prelievo» dal capitolo 61052.

Ad avviso del ricorrente le suddette disposizioni regionali, nell'individuare la copertura del debito fuori bilancio a valere sulle risorse dell'esercizio 2021, «ormai decorso», si porrebbero in contrasto con l'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, che esige il rispetto sia del principio contabile generale dell'annualità del bilancio, espresso nel punto 1 dell'Allegato 1 al medesimo decreto, sia del principio contabile applicato contenuto nel paragrafo 9.1 dell'Allegato 4/2 allo stesso decreto, 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 la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici».

È inoltre denunciata la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., poiché, in conseguenza del contrasto con il principio dell'annualità del bilancio, le disposizioni regionali impugnate comporterebbero «nuovi e maggiori oneri, sforniti della correlata fonte di finanziamento».

2.– In via preliminare, la Regione Molise, costituitasi in giudizio, eccepisce che, «ai fini della procedibilità» del ricorso, rileverebbe la mancata impugnazione, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, delle leggi della Regione Molise n. 6 e n. 7 del 2021, rispettivamente, di approvazione del rendiconto generale regionale per l'esercizio finanziario 2020 e di assestamento del bilancio di previsione 2021-2023. Non essendo state promosse questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni finanziarie contenute nelle menzionate leggi regionali, collegate allo specifico oggetto di quelle in esame, risulterebbe «cristallizzat[a] l'imputazione delle risorse necessarie al ripiano del debito di cui alla legge n. 15 del 2022 al Bilancio regionale dell'anno 2021».

L'assunto difensivo è però non fondato poiché, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «l'acquiescenza rispetto ad altre leggi regionali non milita a favore della legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate» (sentenze n. 114 e n. 19 del 2023 e n. 24 del 2022).

3.– Sempre in via preliminare, la resistente ritiene inammissibile, per genericità, la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., dal momento che il ricorso non indicherebbe «perché non vi sarebbe copertura finanziaria».

L'eccezione è priva di fondamento: sia pure succintamente, ma allo stesso tempo con chiarezza sufficiente a consentirne l'esame nel merito, il motivo d'impugnazione argomenta il contrasto con il parametro costituzionale evocato, prospettando che dalla violazione del principio di annualità del bilancio conseguirebbe anche l'assenza di una copertura giuridicamente idonea al finanziamento dei debiti fuori bilancio riconosciuti dalle denunciate disposizioni regionali.

4.– La questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge reg. Molise n. 15 del 2022, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, è fondata.

L'evocato principio dell'annualità del bilancio – enunciato al punto 1 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011, contenente i principi contabili generali ai quali le amministrazioni pubbliche «conformano la propria gestione», in forza dell'art. 3, comma 1, del medesimo decreto – 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».

Tale principio, rivolto ad armonizzare i bilanci pubblici, costituisce chiara espressione della menzionata competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Proprio con riferimento ad analoghe leggi della stessa Regione Molise, questa Corte ha già 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. 114, n. 81 e n. 51 del 2023).

Le disposizioni regionali impugnate, approvate nell'agosto del 2022, contrastano quindi

con il principio di annualità del bilancio, così violando l'evocato parametro costituzionale. L'art. 2 della legge reg. Molise n. 15 del 2022 ha infatti individuato la copertura finanziaria del debito fuori bilancio riconosciuto dal precedente art. 1 a valere sull'esercizio 2021 del bilancio di previsione 2021-2023, anziché su quello 2022 dello stesso bilancio.

5.– L'accoglimento della questione promossa in riferimento al principio dell'annualità del bilancio permette di considerare assorbite le ulteriori questioni, rispettivamente promosse in relazione alla seconda norma interposta evocata – ossia quella di cui al paragrafo 9.1 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 – nonché in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

6.– Dall'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge reg. Molise n. 15 del 2022 discende che il successivo art. 3, limitandosi a disciplinare l'entrata in vigore della citata legge regionale, non ha più ragion d'essere (sentenze n. 161 e n. 124 del 2022).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 15, 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 dal servizio fonia e connettività reso da Fastweb S.P.A. nell'anno 2020».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 maggio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 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.