CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **122/2023** (ECLI:IT:COST:2023:122)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SCIARRA** - Redattore: **BUSCEMA**
Udienza Pubblica del **09/05/2023**; Decisione del **09/05/2023**
Deposito del **16/06/2023**; Pubblicazione in G. U. **21/06/2023**
Norme impugnate: Artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 04/08/2022, n. 18, e artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 04/08/2022, n. 19.
Massime: **45636**
Atti decisi: **ric. 65 e 66/2022**

SENTENZA N. 122

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

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 18, recante «Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del d.lgs. 23/06/2011, n. 118 e ss.mm.ii. Ditte TPL extraurbano – altre fatture 2020», e degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto

2022, n. 19, recante «Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del d.lgs. 23/06/2011, n. 118 e ss.mm.ii. Ditte TPL extraurbano», promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 3 ottobre 2022, depositati in cancelleria il 6 ottobre 2022, iscritti, rispettivamente, ai numeri 65 e 66 del registro ricorsi 2022 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, numeri 43 e 44, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione della Regione Molise;

udito nell'udienza pubblica del 9 maggio 2023 il Giudice relatore Angelo Buscema;

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 due ricorsi analoghi, iscritti ai numeri 65 e 66 del registro ricorsi 2022, depositati in data 6 ottobre 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato – rispettivamente – gli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 18, recante «Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del d.lgs. 23/06/2011, n. 118 e ss.mm.ii. Ditte TPL extraurbano – altre fatture 2020; nonché gli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 19, recante «Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del d.lgs. 23/06/2011, n. 118 e ss.mm.ii. Ditte TPL extraurbano», entrambi complessivamente in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 3 e 60 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) e al principio contabile applicato 9.1 dell'Allegato 4/2 al medesimo decreto.

2.– Quanto al primo ricorso, il ricorrente afferma che ai sensi dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 18 del 2022, rubricato «Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio in assenza di preventivo impegno di spesa», «è riconosciuta la legittimità del debito fuori bilancio della Regione Molise, per il valore complessivo di € 667.853,20 a favore di aziende del TPL extraurbano per il pagamento di ulteriori servizi relativi a chilometri effettuati in aggiunta a quelli contrattualizzati».

Il successivo art. 2 della legge reg. Molise n. 18 del 2022, che individua la copertura degli oneri discendenti dal riconoscimento del debito fuori bilancio con lo «stanziamento previsto dalla missione 10, programma 02, titolo 1», non indicherebbe, secondo il ricorrente, il bilancio di riferimento.

L'Avvocatura generale deduce che, qualora si individuasse il bilancio di riferimento con quello in corso di gestione, i residui presenti nel capitolo di spesa 70060.0 della Missione 10, Programma 02, Titolo 1, del bilancio di previsione 2022-2024 non fornirebbero una copertura idonea, poiché «ai sensi dell'articolo 60 comma 2 del D.lgs. n. 118/2011, i residui passivi rappresentano, come dispone la norma richiamata, somme già "impegnate a norma dell'articolo 56, liquidate o liquidabili, e non pagate entro il termine dell'esercizio da iscriversi nel bilancio di previsione dell'esercizio successivo"».

Pertanto, le disposizioni regionali si porrebbero in contrasto con l'art. 81, terzo comma,

Cost.

Rappresenta inoltre il ricorrente che il riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio successivo all'impegno della spesa violerebbe il principio contabile applicato 9.1 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, ai sensi del quale «[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». In altri termini, la Regione avrebbe dovuto impegnare le risorse solo successivamente al riconoscimento del debito fuori bilancio e non prima.

La difesa statale deduce quindi la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con riferimento alla materia «armonizzazione dei bilanci pubblici».

È dedotta anche la lesione del terzo comma dell'art. 81 Cost., poiché la Regione avrebbe attestato che la copertura indicata dalle disposizioni regionali impugnate è costituita da risorse rinvenienti nel bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021.

Secondo il ricorrente, poiché la copertura degli oneri sarebbe avvenuta con risorse del 2021 – anziché del 2022 – le disposizioni impugnate determinerebbero la lesione del principio contabile dell'annualità del bilancio, recato dagli artt. 3, comma 1, e 60, comma 2, del d.lgs. n. 118 del 2011, espressivo della competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici», nonché dell'art. 81, terzo comma, Cost. ai sensi del quale – per costante giurisprudenza costituzionale – la copertura delle spese deve essere credibile, sufficientemente chiara, conforme al modello legale, non arbitraria o irrazionale e in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare (sono citate le sentenze di questa Corte n. 124 del 2022 e n. 244 del 2020). Tali principi, ai sensi dell'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), si imporrebbero anche al legislatore regionale.

3.– Si è costituita in giudizio la Regione Molise, eccependo l'inammissibilità di un motivo del ricorso e comunque la non fondatezza dell'intero gravame.

Anzitutto osserva la difesa regionale che la censura sul difetto di copertura sarebbe inammissibile poiché genericamente e non sufficientemente argomentata.

Quanto al merito, la Regione attesta che la legge reg. Molise n. 18 del 2022 scaturirebbe dal procedimento avviato con la deliberazione di Giunta regionale 30 dicembre 2021, n. 503 contenente la proposta di legge per il riconoscimento della legittimità di debiti fuori bilancio, ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera e), del d.lgs. n. 118 del 2011, per i pagamenti in favore delle ditte esercenti il TPL extraurbano, per fatture 2020. La copertura del relativo onere – pari a euro 667.853,20 – sarebbe stata individuata sul capitolo 12841, Missione 10, Programma 02, Titolo 1, del bilancio di previsione pluriennale 2021-2023, esercizio 2021. La mancata indicazione dell'anno nel testo normativo impugnato sarebbe frutto di un mero refuso.

Afferma la difesa regionale che le risorse sarebbero state eccezionalmente individuate nell'esercizio 2021 a causa «del forte disavanzo in cui versa il bilancio della Regione Molise» e che, comunque, le censurate modalità di riconoscimento di debiti fuori bilancio sarebbero comunque «in linea con i principi contabili previsti dall'impianto normativo statale, con la garanzia della sottoposizione della proposta di legge di riconoscimento della legittimità del debito all'esame dell'organo legislativo».

La possibilità di imputare le spese contabilmente alla competenza dell'esercizio in cui le

relative obbligazioni sono esigibili e quella di registrare l'impegno di spesa prima del formale riconoscimento emergerebbe – secondo la Regione – dallo stesso principio contabile applicato 9.1 evocato dal ricorrente, ai sensi del quale, «[s]e dalla ricognizione risulta la necessità di procedere al riconoscimento formale del maggior importo dei crediti e dei debiti dell'amministrazione rispetto all'ammontare dei residui attivi e passivi contabilizzati, è necessario procedere all'immediato accertamento ed impegno di nuovi crediti o nuovi debiti, imputati contabilmente alla competenza dell'esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili».

Secondo la difesa regionale questa disposizione consentirebbe all'amministrazione di imputare una spesa all'esercizio in cui le obbligazioni sono esigibili, anche prima del loro formale riconoscimento.

Le risorse impiegate per la copertura dei debiti fuori bilancio di cui alla legge reg. Molise n. 18 del 2022, peraltro, sarebbero state individuate in modo eccezionale, quali somme «utilizzabili una tantum, solamente nell'anno 2021», mentre nel 2022 non sarebbe possibile individuare una analoga copertura, se non aggravando ulteriormente il disavanzo e il risultato dell'esercizio, «vanificando un percorso virtuoso già avviato» e consistente per l'appunto sia in un peggioramento del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020 tramite specifici accantonamenti per debiti e passività potenziali, sia nella razionalizzazione delle spese regionali in favore di accantonamenti annuali previsti in bilancio di previsione per l'anno 2021.

La riferibilità all'esercizio 2021 della copertura finanziaria della legge regionale impugnata non altererebbe i saldi complessivi, né le risultanze finali del conto, ma garantirebbe il rispetto complessivo «dell'equilibrio gestionale del bilancio, soprattutto in termini di "cassa"». La Regione avrebbe applicato il principio contabile della prevalenza della sostanza sulla forma di cui al paragrafo 18 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011, cosicché l'operazione contabile censurata sarebbe conforme alla natura finanziaria, economica e patrimoniale dei debiti fuori bilancio, nonché conforme alla loro «sostanza effettiva, tenendo conto della realtà che li ha generati e, soprattutto, della loro sostenibilità».

4.– Quanto al ricorso iscritto al n. 66 reg. ric. 2022, rappresenta il ricorrente che, ai sensi dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 19 del 2022, rubricato «Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio in assenza di preventivo impegno di spesa», «è riconosciuta la legittimità del debito fuori bilancio della Regione Molise, per il valore complessivo di € 345.791,00 a favore di aziende del TPL extraurbano per il pagamento di servizi […] relativi a chilometri effettuati in aggiunta a quelli contrattualizzati».

Il successivo art. 2 della legge reg. Molise n. 19 del 2022, che individua la copertura degli oneri discendenti dal riconoscimento del debito fuori bilancio con lo «stanziamento previsto dalla missione 1 [recte: 10], programma 02, titolo 1», non indicherebbe il bilancio di riferimento.

La difesa erariale ritiene che, qualora si individuasse il bilancio di riferimento in quello in corso di gestione – ossia il bilancio di previsione 2022-2024 – lo stanziamento presente nella Missione 10, Programma 02, Titolo 1 non consentirebbe l'integrale copertura degli indicati oneri, così determinando la lesione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

Peraltro, sempre secondo il ricorrente, la Regione avrebbe confermato che la copertura indicata dall'art. 2 della legge regionale impugnata è costituita da risorse del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, elemento che renderebbe la norma in contrasto con il principio di annualità del bilancio, posto che la copertura degli oneri discendenti dalla legge approvata nel 2022 avrebbe dovuto essere effettuata con risorse del 2022 e non di anni precedenti.

Più precisamente, sarebbe leso il più volte citato principio contabile applicato 9.1 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, ai sensi del quale «[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».

In altri termini, deduce il ricorrente che la Regione non avrebbe potuto impegnare le risorse prima del riconoscimento del debito fuori bilancio, impegno che, in ogni caso, dovrebbe essere successivo al riconoscimento.

La lesione del richiamato principio contabile applicato, oltre a violare l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», si riverbererebbe anche in una violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., ai sensi del quale ogni disposizione legislativa che importi nuovi o maggiori oneri deve indicare i mezzi per farvi fronte. Afferma in proposito il ricorrente che la legge regionale impugnata risulterebbe priva di copertura finanziaria, così ledendo anche l'art. 19, comma 1, della legge n. 196 del 2009, ai sensi del quale «[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».

5.– Anche nel giudizio relativo al r.r. n. 66 del 2022 si è costituita la Regione Molise, eccependo anzitutto l'inammissibilità della questione promossa in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., per genericità della motivazione, non avendo l'Avvocatura generale dello Stato sufficientemente argomentato il motivo per cui non vi sarebbe copertura finanziaria e, comunque, la non fondatezza.

Quanto al merito, la Regione attesta che la legge reg. Molise n. 19 del 2022 scaturirebbe dal procedimento avviato con la deliberazione di Giunta regionale 29 dicembre 2021, n. 480 contenente la proposta di legge per il riconoscimento della legittimità di debiti fuori bilancio, ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera e), del d.lgs. n. 118 del 2011, per i pagamenti in favore delle ditte esercenti il TPL extraurbano, per fatture 2020. La copertura del relativo onere – pari a euro 345.791,00 – sarebbe stata individuata sul capitolo 12841, Missione 10, Programma 02, Titolo 1, del bilancio di previsione pluriennale 2021-2023, esercizio 2021. Come per la legge reg. Molise n. 18 del 2022, la mancata indicazione dell'anno nel testo normativo impugnato sarebbe frutto di un mero refuso.

Afferma la difesa regionale che le risorse sarebbero state eccezionalmente individuate nell'esercizio 2021 a causa «del forte disavanzo in cui versa il bilancio della Regione Molise», e che comunque, le modalità di riconoscimento di debiti fuori bilancio sarebbero «in linea con i principi contabili previsti dall'impianto normativo statale, con la garanzia della sottoposizione della proposta di legge di riconoscimento della legittimità del debito all'esame dell'organo legislativo».

La possibilità di imputare contabilmente alla competenza dell'esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili e quella di registrare l'impegno di spesa prima del formale riconoscimento emergerebbe, secondo la Regione, dallo stesso principio contabile applicato 9.1 evocato dal ricorrente.

Secondo la difesa regionale questa disposizione consentirebbe all'amministrazione di imputare una spesa nell'esercizio in cui le obbligazioni sono esigibili, anche prima del loro formale riconoscimento.

Le risorse impiegate per la copertura dei debiti fuori bilancio di cui alla legge reg. Molise n. 19 del 2022, peraltro, sarebbero state individuate in modo eccezionale, quali somme «utilizzabili una tantum, solamente nell'anno 2021», mentre nel 2022 non sarebbe possibile individuare una analoga copertura, se non aggravando ulteriormente il disavanzo e il risultato dell'esercizio, «vanificando un percorso virtuoso già avviato» e consistente per l'appunto in un peggioramento del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020 sia tramite specifici accantonamenti per debiti e passività potenziali, sia attraverso la razionalizzazione delle spese regionali in favore di accantonamenti annuali previsti in bilancio di previsione per l'anno 2021.

La riferibilità all'esercizio 2021 della copertura finanziaria della legge regionale impugnata non altererebbe i saldi complessivi né le risultanze finali del conto, ma garantirebbe il rispetto complessivo «dell'equilibrio gestionale del bilancio, soprattutto in termini di "cassa"». Dal che la difesa regionale afferma che la Regione avrebbe applicato il principio contabile della prevalenza della sostanza sulla forma, di cui al paragrafo 18 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011 cosicché l'operazione contabile censurata sarebbe conforme alla natura finanziaria, economica e patrimoniale dei debiti fuori bilancio, nonché conforme alla loro «sostanza effettiva, tenendo conto della realtà che li ha generati e, soprattutto, della loro sostenibilità».

Considerato in diritto

1.– Con i due ricorsi indicati in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost., quest'ultimo complessivamente in relazione al principio contabile generale dell'annualità del bilancio di cui agli artt. 3 e 60 del d.lgs. n. 118 del 2011 e al principio contabile applicato 9.1 dell'Allegato 4/2 al medesimo decreto, gli artt. 1 e 2 delle leggi reg. Molise n. 18 e n. 19 del 2022.

Le leggi regionali impugnate, ai rispettivi artt. 1, riconoscono la legittimità di debiti fuori bilancio relativi al pagamento di fatture in favore di aziende del trasporto extra-urbano dell'importo pari ad euro 667.853,20 ed euro 345.791,00. Nei rispettivi artt. 2, le disposizioni impugnate provvedono a darvi copertura con stanziamenti previsti «dalla missione 10, programma 02, titolo 1», senza indicare a quale bilancio tali spese sono imputate.

1.1.– Afferma il ricorrente che la Regione avrebbe precisato che la copertura avverrebbe con risorse del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, dal che deduce il contrasto delle disposizioni impugnate con il principio di annualità del bilancio di cui agli artt. 3 e 60 del d.lgs. n. 118 del 2011, ai sensi del quale la copertura degli oneri discendenti dalla legge regionale approvata nel 2022 dovrebbe effettuarsi con risorse del medesimo esercizio e non con somme imputate all'anno precedente.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato sarebbe altresì leso il principio contabile applicato 9.1 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, ai sensi del quale «[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». La Regione, dunque, non avrebbe potuto impegnare le risorse prima del riconoscimento del debito fuori bilancio, impegno che, in ogni caso, dovrebbe essere successivo al riconoscimento.

1.2.– La lesione del richiamato principio contabile applicato, oltre a violare l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», si riverbererebbe anche in una violazione

del principio dell'obbligo di copertura della spesa di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

2.– I due ricorsi, avendo ad oggetto disposizioni analoghe, impugnate in riferimento a parametri analoghi, possono essere riuniti, al fine di essere decisi con un'unica pronuncia.

3.– 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.– Nel merito, sono fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 delle leggi reg. Molise n. 18 e n. 19 del 2022, promosse in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost., per violazione dell'obbligo di copertura delle spese e della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», in relazione al principio contabile generale dell'annualità del bilancio espresso nel paragrafo 1 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011.

4.1.– Le disposizioni regionali impugnate hanno imputato i debiti scaturenti dalle fatture per il trasporto pubblico all'esercizio di bilancio 2021 anziché a quelle del 2022, nonostante il relativo riconoscimento sia avvenuto solo ad agosto 2022.

Questa Corte, anche di recente, ha ricordato che la normativa statale dettata in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici vincola tutti gli enti territoriali in quanto ritenuta funzionale a «preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche» e «l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea» (ex multis, sentenze n. 81 del 2023, n. 44 del 2021 e n. 130 del 2020).

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».

I principi contabili evocati dal ricorrente nel presente giudizio rappresentano, dunque, norme interposte rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Le disposizioni regionali collidono, quindi, con l'evocato parametro interposto rappresentato dal principio contabile generale dell'annualità del bilancio espresso nel paragrafo 1 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011, in ragione del quale il bilancio è predisposto con cadenza annuale secondo periodi di gestione coincidenti con l'anno solare.

4.2.– Le medesime disposizioni sono costituzionalmente illegittime per violazione del principio dell'obbligo di copertura della spesa, di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

Con indirizzo costante, questa Corte ha affermato che l'obbligo scaturente dal terzo comma

dell'art. 81 Cost. impone che le risorse apprestate oltre ad essere idonee, siano anche congrue e attendibili, «poiché dalla loro effettiva realizzazione dipende la tutela dell'equilibrio il cui canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost., "opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte"» (sentenza n. 197 del 2019; nello stesso senso, recentemente, n. 226, n. 156 e n. 106 del 2021).

Sempre di recente questa Corte ha ricordato che, ai sensi del comma 3 dell'art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011, «[l]a legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve […] 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» (sentenza n. 51 del 2023). 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.

Le disposizioni impugnate, che riconoscono nel 2022 i debiti fuori bilancio scaturenti dalle fatture per il trasporto pubblico, risultano prive di idonea copertura e pertanto violano l'art. 81, terzo comma, Cost.

4.3.– 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. Si tratta, viceversa, di una disciplina da rispettare con rigore, in considerazione del carattere eccezionale delle relative fattispecie rispetto all'ordinario e corretto modus operandi delle regioni in materia di programmazione e gestione finanziaria.

5.– L'accoglimento delle questioni in riferimento ai parametri indicati permette di considerare assorbite quelle promosse in relazione alla seconda norma interposta evocata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ossia il paragrafo 9.1 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011.

Dall'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 delle leggi reg. Molise n. 18 e n. 19 del 2022 discende che i successivi artt. 3, limitandosi a disciplinare l'entrata in vigore delle citate leggi regionali, non hanno più ragion d'essere.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 18 recante «Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del d.lgs. 23/06/2011, n. 118 e ss. mm.ii. Ditte TPL extraurbano – altre fatture 2020»;

2) dichiara l’illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 19 recante «Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio, ai sensi dell’articolo 73, comma 1, lettera e), del d.lgs. 23/06/2011, n. 118 e ss. mm.ii. Ditte TPL extraurbano».

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

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 16 giugno 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.