CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **39/2024** (ECLI:IT:COST:2024:39)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **BARBERA** - Redattore: **BUSCEMA**
Udienza Pubblica del **24/01/2024**; Decisione del **24/01/2024**
Deposito del **11/03/2024**; Pubblicazione in G. U. **13/03/2024**
Norme impugnate: Artt. 4, 6, 9 e 12 della legge della Regione Molise 29/12/2021, n. 6, e degli artt. 1, 3, 4 e 5 della legge della Regione Molise 29/12/2021, n. 7.
Massime: **46024 46025 46026 46027 46028**
Atti decisi: **ord. 52/2023**

SENTENZA N. 39

ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Augusto Antonio BARBERA; Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, 6, 9 e 12 della legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 6 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020), e degli artt. 1, 3, 4 e 5 (quest'ultimo modificato dall'art. 5, commi 2 e 3, della legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 8, recante «Legge di stabilità regionale anno

2022») della legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 7 (Assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 e modifiche di leggi regionali), promosso dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Molise, nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Molise, per l'esercizio finanziario 2021, con ordinanza del 14 marzo 2023, iscritta al n. 52 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti l'atto di costituzione della Regione Molise, nonché l'atto di intervento del Procuratore generale della Corte dei conti;

udito nell'udienza pubblica del 24 gennaio 2024 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi il Procuratore generale aggiunto della Corte dei conti Andrea Lupi per la Procura generale presso la Corte dei conti e gli avvocati Matteo Carmine Iacovelli e Claudia Angiolini per la Regione Molise;

deliberato nella camera di consiglio del 24 gennaio 2024.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 14 marzo 2023, iscritta al n. 52 del registro ordinanze 2023, la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Molise, nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2021, solleva questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, 6, 9 e 12 della legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 6 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020) e degli artt. 1, 3, 4 e 5 della legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 7 (Assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 e modifiche di leggi regionali).

Tali disposizioni, nella valutazione del rimettente, sarebbero confliggenti con gli artt. 81, commi primo e terzo, 97, primo comma, e 119, primo comma, anche in combinato disposto con gli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), 100, secondo comma, e 103, secondo comma, della Costituzione.

1.1.– Premette il giudice rimettente che nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio 2021 (adottato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 213 del 30 giugno 2022, successivamente rettificata, giusta deliberazione di Giunta regionale n. 240 del 18 luglio 2022) ha dovuto registrare la non veridicità del saldo negativo iniziale riportato nella proposta di rendiconto (risultato di amministrazione al 1° gennaio 2021, come da conto del bilancio 2020, approvato con legge reg. Molise n. 6 del 2021), su cui si sono sviluppate le scritture di competenza del 2021 (accertamenti ed impegni), rispetto al valore al 31 dicembre 2020; quest'ultimo avrebbe dovuto essere determinato nel rispetto degli accertamenti definitivi di cui alla decisione della medesima Sezione regionale di controllo, n. 80/2021/PARI, nella quale sarebbe stata evidenziata la reale situazione finanziaria dell'ente a quella data, segnalando i gravi errori contabili contenuti nella proposta di rendiconto, oggetto di parziale parificazione.

Più precisamente, la sezione molisana di controllo della Corte dei conti, con la citata deliberazione n. 80/2021/PARI aveva segnalato i gravi errori contabili contenuti nella proposta di rendiconto, mai contestati dall'amministrazione. Detti errori riguardavano, fra l'altro, l'ingiustificata presenza di ingenti residui vetusti, la mancata rilevazione di spese obbligatorie, la sottostima del fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) e del fondo contenzioso, e l'insufficienza del fondo residui perenti e delle quote vincolate, elementi da cui l'organo di controllo deduceva una imponente quota di disavanzo non emersa. La Giunta regionale, per ottemperare ai rilievi dei magistrati contabili, adottava la deliberazione n. 404 del 30

novembre 2021, proponendo al Consiglio regionale alcune «"misure correttive"» che confluivano nella legge reg. Molise n. 6 del 2021. Tali misure, tuttavia, sono state valutate inadeguate dalla stessa Sezione di controllo rispetto agli accertamenti definitivi di cui alla decisione n. 80/2021/PARI, traducendosi in una variazione del disavanzo, che passava da euro 492.939.940,12 a euro 494.258.381,92, con applicazione in aumento di soli euro 1.318.441,80, invece dell'incremento stimato dalla Sezione regionale, seppur con criteri di massimo favore per l'ente, quanto meno in euro 94.861.449,11. Le scritture di competenza del 2021 (impegni e accertamenti) si sviluppavano, pertanto, sulla base del disavanzo di amministrazione gravemente sottostimato, cristallizzato nella legislazione regionale di approvazione del rendiconto finanziario per l'esercizio stesso.

Nel corso del giudizio di parifica del predetto rendiconto per l'esercizio finanziario 2021, il giudice rimettente, dopo aver censurato la mancata regolarità di alcune poste di bilancio e considerati gli ulteriori effetti sugli equilibri di bilancio dell'erronea quantificazione del disavanzo al 31 dicembre 2020, in ragione dell'incidenza sulla determinazione del risultato di amministrazione per il 2021, ha sospeso la decisione definitiva, sollevando, con separata ordinanza n. 10/2023/PARI, le questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni sopra indicate.

Dà atto il rimettente che, nelle more del deposito dell'ordinanza, questa Corte, con sentenza del 23 dicembre 2022, n. 268 (pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* il 28 dicembre 2022), ha definito i giudizi di legittimità costituzionale precedentemente proposti in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della legge della Regione Molise 30 dicembre 2020, n. 17 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019) e della legge della Regione Molise 4 maggio 2021, n. 3, (Bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2021-2023), dichiarando l'illegittimità costituzionale di quest'ultima.

1.2.– In punto di legittimazione delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto, il rimettente richiama la costante giurisprudenza di questa Corte che da tempo riconosce alla Corte dei conti, sezione regionale di controllo, la legittimazione a sollevare, in riferimento all'art. 81 Cost., questioni di legittimità costituzionale avverso tutte quelle disposizioni di legge che determinino effetti modificativi dell'articolazione del bilancio, per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sui capitoli di bilancio, con riflessi sugli equilibri di gestione. Il giudizio di parificazione, infatti, ai limitati fini dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte Costituzionale) e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), è analogo alla funzione giurisdizionale, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico. Il controllo effettuato dalla Corte dei conti, in quest'ambito, è pertanto definito come esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo (sono citate le sentenze di questa Corte n. 18 del 2019, n. 89 del 2017, n. 181 del 2015 e n. 213 del 2008).

1.3.– Quanto alla rilevanza delle questioni, la Sezione rimettente osserva che, nell'ambito del giudizio di parifica, la Corte dei conti deve effettuare un esame di conformità, articolato in due fasi: la prima attiene al riscontro della corretta ricostruzione del fatto e soddisfa l'esigenza di accertare la regolare e veritiera rappresentazione, nel rendiconto, della reale situazione contabile, sia dal punto di vista finanziario, che economico/patrimoniale; la seconda attività coincide con una "verificazione", consistente nell'accertamento della conformità al "diritto" della rappresentazione e del calcolo come sopra effettuato e riscontrato (art. 39, primo comma, del regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, recante «Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti»).

Rappresenta il giudice *a quo* che, per costante giurisprudenza di questa Corte, il rendiconto costituisce uno dei principali strumenti di valutazione del rispetto dell'equilibrio di bilancio: esso, infatti, deve fornire una «trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge» (è citata la sentenza n. 274 del 2017), che fungono da parametro anche per gli esercizi successivi. Ne consegue che il rendiconto e il relativo giudizio di parificazione costituiscono il principale strumento per garantire la legalità finanziaria nell'ambito della continuità degli esercizi finanziari.

Nella presente fattispecie, la legge di approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente (legge reg. Molise n. 6 del 2021, relativa all'esercizio 2020) rientrerebbe nei parametri di cui il giudice *a quo* deve fare doverosa applicazione nel giudizio di parificazione del rendiconto per l'esercizio successivo, ossia il 2021; difatti, la legge di approvazione del rendiconto è fonte dell'obbligo di procedere con le variazioni di bilancio, come espressamente indicato tra l'altro dagli artt. 50 e (per i casi di emersione del disavanzo) 42, comma 12, 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). In altri termini, i "risultati" del rendiconto 2021 sono costruiti sulla base della premessa logica e contabile del risultato di amministrazione dell'esercizio 2020.

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate sarebbero pertanto pregiudiziali alla decisione di parifica, posto che, ove la Sezione regionale di controllo procedesse applicando le norme rinvenienti dal quadro ordinamentale vigente, e in particolare la legge reg. Molise n. 6 del 2021 (recante l'approvazione del rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio 2020) che ha erroneamente quantificato il disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2020 e la legge reg. Molise n. 7 del 2021, che ha definitivamente assestato gli stanziamenti di entrata e spesa regionale relativi all'esercizio 2021, finirebbe per validare risultanze contabili errate (*in primis*, il risultato di amministrazione), che hanno prodotto l'ampliamento della spesa, al di fuori dei vincoli di bilancio risultanti dalle disposizioni costituzionali e legislative vigenti in materia finanziaria.

Sostiene il giudice rimettente che, qualora le disposizioni sospettate di illegittimità costituzionale dovessero essere espunte dall'ordinamento giuridico, la posta di disavanzo iscritta in spesa nella legge di assestamento del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, sarebbe illegittima in quanto gravemente sottostimata.

La perdurante vigenza delle disposizioni censurate, in attesa degli esiti delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, imporrebbe alla Sezione di controllo di fondare la propria decisione di parifica della gestione al 31 dicembre 2021 su un risultato di amministrazione per l'esercizio 2020 non veritiero e destinato a pregiudicare gli equilibri economico-finanziari della Regione.

La rilevanza delle questioni relative alla legge reg. Molise n. 6 del 2021 continuerebbe a persistere anche a fronte della rimozione dall'ordinamento della legge reg. Molise n. 3 del 2021, per effetto della già citata sentenza di questa Corte n. 268 del 2022. La censurata legge di assestamento al bilancio di previsione, infatti, rappresenterebbe tuttora la sede normativa idonea per apportare le opportune variazioni ai documenti di bilancio, al fine di assicurarne la conformità a legge.

1.4.– Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, afferma il Collegio rimettente che la Regione non sarebbe intervenuta sul rendiconto 2020 secondo le indicazioni della medesima Sezione di controllo in sede di parificazione 2020, e che avrebbe approvato la legge reg. Molise n. 6 del 2021, contenente «"misure correttive"» non sufficienti a ricondurre a legittimità tale rendiconto.

1.4.1.– Più precisamente, in riferimento alle censure sulla legge reg. Molise n. 6 del 2021, persisterebbero le seguenti criticità.

La Corte dei conti, anzitutto, lamenta che gli artt. 4 e 6 conserverebbero residui attivi ultradecennali, in assenza di elementi dimostrativi della sussistenza delle ragioni del loro mantenimento. Le gravi incertezze in ordine alla loro esigibilità avevano indotto la Regione, nel progetto di rendiconto 2020, sottoposto alla parifica della stessa Corte, a prevedere un accantonamento «per residui attivi con anzianità superiore a dieci anni» di euro 7.605.010,48 (pari al 45 per cento del loro totale). Tuttavia, la Sezione di controllo segnalava la necessità, in alternativa alla cancellazione, del loro conteggio tra le poste da assoggettare all'accantonamento nel FCDE. Sarebbero stati, inoltre, integralmente sterilizzati solo due residui di accertata insussistenza, mentre altri residui sarebbero stati conservati in misura rilevante pur in assenza di attestazione della persistente esigibilità e di neutralizzazione nel FCDE.

I profili di illegittimità costituzionale che interessano gli artt. 4 e 6 della legge regionale di approvazione del rendiconto sono complementari a quelli relativi ai successivi artt. 9 e 12, concorrendo le richiamate disposizioni, nel loro complesso, a rappresentare in modo non veritiero, sul piano sia formale che sostanziale, l'equilibrio di bilancio rappresentato nella legge regionale di approvazione.

L'art. 9 attesta un risultato di amministrazione pari a -494.258.381,92 (Allegato 2 – Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione – lettera E), mentre la Regione avrebbe dovuto considerare che il disavanzo emerso nell'esercizio 2020 risultava addirittura maggiore rispetto all'esercizio precedente (che ammontava ad euro 533.485.728,21) ed era pari, secondo i calcoli della Sezione regionale, a euro 589.119.831,03 (ossia la sommatoria di euro 494.258.381,92 ed euro 94.861.449,11).

Deduce il rimettente che la sottostima del risultato di amministrazione determinerebbe la lesione degli evocati parametri costituzionali di cui agli artt. 97, primo comma, 119, primo comma, e 81, primo comma, nonché delle regole contabili emanate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva statale in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici» presidiate dall'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

L'erronea determinazione del saldo negativo di amministrazione al 31 dicembre 2020, sotto il profilo della corretta copertura delle spese stanziate nei successivi esercizi, risulterebbe altresì lesiva del parametro finanziario di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

L'art. 12, che dispone l'approvazione di una serie di Allegati al bilancio, è, infine, censurato in quanto i documenti allegati al bilancio, ai sensi degli artt. 10 e 11 del d.lgs. n. 118 del 2011, concorrendo a illustrare le condizioni contabili della Regione al 31 dicembre 2020, formerebbero un complesso inscindibile. Difatti, le risultanze esposte nell'Allegato 2 (prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione) hanno costituito, a un tempo, l'esito e il fondamento delle elaborazioni contenute negli altri Allegati. Conseguentemente, la caducazione del prospetto dimostrativo – che riporta un saldo di amministrazione non veritiero perché sensibilmente inferiore a quello reale – investirebbe tutti gli altri documenti.

In definitiva, l'erronea applicazione dei principi contabili e il conseguente pregiudizio arrecato alla correttezza e all'attendibilità dei valori assunti a riferimento per la costruzione delle varie partizioni del rendiconto 2020, in ragione del principio di continuità tra gli esercizi finanziari, comporterebbero l'illegittimità costituzionale dell'intero art. 12 della legge reg. Molise n. 6 del 2021.

1.4.2.– Quanto alla legge reg. Molise n. 7 del 2021, relativa all'assestamento al bilancio di previsione pluriennale per l'esercizio 2021-2023, osserva il rimettente che l'approvazione del

rendiconto 2020 in contrasto con quanto accertato nel giudizio di parificazione relativo al medesimo esercizio non avrebbe consentito una corretta attività di programmazione nel successivo esercizio 2021; ne deduce la necessità di sollevare questione di legittimità costituzionale della richiamata legge reg. Molise n. 7 del 2021.

In proposito, la Sezione rimettente osserva che il Consiglio regionale ben avrebbe potuto approvare la legge di assestamento del bilancio sulla base delle risultanze del rendiconto approvato dalla Giunta, fermo restando l'obbligo di apportare le eventuali variazioni di bilancio a seguito dell'approvazione definitiva del rendiconto dopo il giudizio di parificazione (ai sensi dell'art. 50, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 118 del 2011).

Tuttavia, nonostante la decisione di parificazione (decisione n. 80/2021/PARI) sia intervenuta il 12 novembre 2021, la Regione ha approvato la legge di assestamento il successivo 29 dicembre, senza apportare le adeguate variazioni di bilancio.

La situazione finanziaria della Regione al 31 dicembre 2020 si caratterizzava per l'emersione di un disavanzo di euro 589.119.831,03, complessivamente superiore a quello risultante dal rendiconto dell'esercizio 2019 (pari a euro 533.485.728,21) e non adeguatamente considerato nella legge reg. Molise n. 6 del 2021 di approvazione del rendiconto 2020.

In particolare, l'importo differenziale di maggior disavanzo derivante dalla gestione 2020 rispetto al 2019 risulterebbe pari a euro 55.634.102,82 (ossia la differenza tra euro 589.119.831,03 ed euro 533.485.728,21). Si sarebbero, pertanto, determinati gravi scostamenti rispetto alle corrette quote di ripiano da applicare ai diversi esercizi coinvolti. Il totale della quota di disavanzo da applicare all'esercizio 2021 ammonterebbe, secondo il giudice rimettente, a euro 116.844.742,18, a fronte di quanto dichiarato dalla Regione nella legge regionale di assestamento censurata (ossia euro 41.717.458,35).

Di conseguenza, l'erronea rappresentazione della situazione finanziaria regionale alla data del 31 dicembre 2020, sintetizzata dalla grave sottovalutazione del disavanzo, determinerebbe l'illegittimità costituzionale della legge reg. Molise n. 7 del 2021, in ragione della sottostima delle quote di disavanzo da applicare nel 2021 e del conseguente indebito ampliamento degli spazi di spesa.

1.4.2.1.– Quanto alle singole censure, l'art. 1 della legge reg. Molise n. 7 del 2021 dispone che «[i] dati presunti dei residui attivi e passivi riportati rispettivamente nello stato di previsione delle entrate e delle spese del bilancio per l'esercizio finanziario 2021 sono rideterminati in conformità ai corrispondenti dati definitivi risultanti dal rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2020».

Tale previsione, provvedendo ad aggiornare il valore dei residui attivi e passivi tenuto conto dei dati del rendiconto 2020, si esporrebbe alla medesima censura di irregolarità già riscontrata riguardo ai residui attivi, in relazione agli artt. 4 e 6 della legge reg. Molise n. 6 del 2021; infatti, nel totale dei residui attivi ne sarebbero stati conservati alcuni senza dimostrazione delle ragioni del loro mantenimento.

1.4.2.2.– Il successivo art. 3 della legge regionale censurata prevede che «[i]l risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020 è determinato in euro 59.825.099,30 in conformità con quanto disposto dalla legge di approvazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2020. La quota accantonata nel risultato di amministrazione ammonta a euro 371.504.074,87, mentre la quota vincolata a euro 182.579.406,35. Per effetto degli accantonamenti e dei vincoli ascritti il disavanzo accertato al 31 dicembre 2020 è quantificato in euro - 494.258.381,92».

La Regione avrebbe anche in tal caso riprodotto nella legge di assestamento il valore dei

dati contabili che nella legge di rendiconto erano stati erroneamente quantificati, con particolare riferimento ai contenuti del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione, oggetto della legge di approvazione del rendiconto generale per il 2020.

La gestione finanziaria della Regione per l'intero esercizio 2021 sarebbe stata, perciò, condizionata dalla grave sottostima del risultato di amministrazione per l'esercizio 2020, la cui alterazione avrebbe comportato un indebito ampliamento degli spazi di spesa.

In conseguenza dell'applicazione di quote annuali di ripiano inferiori a quelle dovute, gli stanziamenti autorizzati nei successivi esercizi – a partire appunto dal 2021 – si sarebbero attestati al di sopra dei limiti consentiti dalle entrate disponibili, comportando la lesione degli artt. 81, primo e terzo comma, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera *e*), e 119, primo comma, Cost., considerato che «copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse» (è citata la sentenza di questa Corte n. 274 del 2017).

1.4.2.3.– L'art. 4 della legge reg. Molise n. 7 del 2021 prevede che «1. Nello stato di previsione delle entrate e nello stato di previsione delle spese per l'esercizio finanziario 2021 sono introdotte le variazioni di cui all'allegato 1 per le entrate e per le spese. Per effetto delle variazioni apportate, l'ammontare dello stato di previsione delle entrate e delle spese risulta aumentato di euro 25.122.403,55, quanto alla previsione di competenza, e diminuito di euro 4.478.965,94, quanto alla previsione di cassa per le entrate, ed aumentato di euro 22.086.343,04 quanto alla previsione di cassa per le spese. 2. Nello stato di previsione delle entrate e in quello delle spese per l'esercizio finanziario 2022 sono introdotte le variazioni di cui all'allegato 1 per le entrate e per le spese. Per effetto delle variazioni apportate, l'ammontare dello stato di previsione delle entrate e delle spese risulta diminuito di euro 1.736.050,52, quanto alla previsione di competenza. 3. Nello stato di previsione delle entrate e nello stato di previsione delle spese per l'esercizio finanziario 2023 sono introdotte le variazioni di cui all'allegato 1 per le entrate e per le spese. Per effetto delle variazioni apportate, l'ammontare dello stato di previsione delle entrate e delle spese risulta diminuito di euro 1.736.050,52, quanto alla previsione di competenza. 4. Per effetto delle variazioni di cui al presente articolo sono rinnovate le autorizzazioni di spesa negli importi e per gli interventi di cui alle relative leggi regionali o statali».

Secondo la Sezione rimettente tale disposizione sarebbe costituzionalmente illegittima in quanto avrebbe effettuato una serie di variazioni degli stanziamenti, sia di competenza che di cassa, per il triennio 2021-2023, assicurando nel contempo il pareggio meramente formale (o numerico) tra le variazioni di entrata e di spesa di ciascun esercizio, senza tener conto della necessità di ripianare maggiori quote del disavanzo emerso al 31 dicembre 2020, ampliando surrettiziamente la capacità di spesa.

1.4.2.4.– Infine, l'art. 5, nel testo vigente dopo la modifica apportata dall'art. 5, commi 2 e 3, della legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 8 (Legge di stabilità regionale anno 2022), sarebbe costituzionalmente illegittimo in quanto ciascuno degli stanziamenti di entrata e spesa del bilancio di previsione concorre, con tutti gli altri, alla determinazione dei valori delle singole poste contabili e, nel contempo, all'articolazione complessiva del medesimo bilancio.

Rappresenta il giudice *a quo* che le illegittimità che incidono sulla quantificazione di una grandezza contabile si riverberano a cascata su tutte le altre, determinando la necessità di caducazione di un complesso normativo inscindibile. Nel caso in esame, la quantificazione delle poste contenute negli Allegati è collegata ai contenuti degli altri Allegati; conseguentemente, le violazioni dei parametri costituzionali riscontrate nelle precedenti disposizioni determinerebbero l'illegittimità costituzionale dei documenti allegati all'art. 5 da ultimo citato,

la cui redazione sarebbe stata effettuata assumendo a riferimento risultanze giuridico-contabili non corrette.

2.– Il Procuratore generale della Corte dei conti, in data 19 maggio 2023, ha depositato atto di intervento in giudizio, sostenendo, in merito alla propria titolarità, di detenere un interesse qualificato, ai sensi dell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, poiché la sua partecipazione al giudizio di parificazione del bilancio regionale costituirebbe espressione del suo potere di garantire la corretta gestione delle risorse pubbliche, a tutela degli interessi dell'intera collettività. Afferma altresì il Procuratore generale che l'ordinanza con cui il Collegio ha sollevato le richiamate questioni di legittimità costituzionale aderirebbe alla richiesta di rimessione formulata dal Procuratore regionale della Corte dei conti per il Molise. L'interveniente svolgeva poi autonome argomentazioni *ad adiuvandum* riproponendo le medesime censure elaborate dalla Sezione regionale nell'ordinanza di rimessione.

3.– In data 22 maggio 2023 si è costituita in giudizio la Regione Molise, rappresentata e difesa dall'Avvocatura regionale, sostenendo l'inammissibilità e, comunque, la non fondatezza delle questioni.

Osserva preliminarmente la difesa regionale che l'organo esecutivo molisano avrebbe preso atto della decisione della Corte dei conti nel giudizio di parificazione relativo alla proposta di legge del rendiconto regionale 2020 (delibera n. 80/2021/PARI), unitamente alle eccezioni in essa contenute, e che conseguentemente, la Giunta avrebbe adottato adeguate iniziative volte al loro superamento, pur nel rilievo che il completo ed eventuale adeguamento degli stanziamenti dei fondi avrebbe dovuto essere oggetto di una vera e propria manovra di bilancio, al fine di reperire le risorse necessarie.

La Regione avrebbe ricercato la soluzione più «coerente con le proprie disponibilità» alle obiezioni formulate, anche con riferimento alla contestata inadeguatezza delle azioni correttive dalla stessa adottate a seguito del giudizio di parifica 2020, ferma restando la necessità di richiedere un intervento straordinario allo Stato, tale da assicurare in bilancio almeno la copertura del disavanzo presunto da ripianare al 31 dicembre 2022, fissato in euro 117.828.833,70, a cui si dovrebbe aggiungere la quota da ripianare per l'esercizio 2023 pari ad euro 19.709.235,61, così da determinare una quota di disavanzo da recuperare, complessivamente, in via presuntiva, nell'esercizio 2023, in misura pari ad euro 137.538.069,31. In tal senso, l'organo esecutivo regionale avrebbe assunto, con deliberazione del 28 marzo 2023, «l'impegno formale ad avviare tutte le necessarie procedure volte alla definizione di un percorso condiviso con gli Organi Istituzionali finalizzate all'ottenimento di un intervento straordinario anche con l'eventuale destinazione di una parte delle risorse derivanti dai fondi statali o regionali alla copertura della quota di disavanzo ancora da ripianare alla data del 31.12.2022».

In proposito, con deliberazione di Giunta n. 20 del 30 gennaio 2023, la Regione Molise afferma di aver predisposto azioni di adeguamento che costituirebbero «lo sforzo massimo dell'Amministrazione» che sarebbero in grado di «comporre l'equilibrio del bilancio e superare le contestazioni della Sezione».

4.– Il 29 dicembre 2023 la Regione Molise ha depositato ulteriore memoria in cui dà atto di alcune sopravvenienze normative (statali e regionali), idonee a incidere, secondo la difesa, in modo sostanziale sulla rilevanza delle questioni nonché sulla loro attuale fondatezza.

Precisa la difesa regionale che l'art. 12-*bis*, comma 3, del decreto-legge 10 maggio 2023, n. 51 (Disposizioni urgenti in materia di amministrazione di enti pubblici, di termini legislativi e di iniziative di solidarietà sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 3 luglio 2023, n. 87, ha previsto che «3. Al fine di garantire la continuità nello svolgimento delle proprie

funzioni, in deroga all'articolo 42, comma 12, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, le regioni a statuto ordinario, che presentano un disavanzo pro capite al 31 dicembre 2021, al netto del debito autorizzato e non contratto, superiore a euro 1.500, possono ripianare il disavanzo al 31 dicembre 2021, al netto delle quote del disavanzo, già soggette a regimi straordinari di ripiano del disavanzo, in quote costanti nei nove esercizi successivi, a decorrere dal 2023, contestualmente all'adozione di una deliberazione consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo, sottoposto al parere del collegio dei revisori, nel quale sono individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio. La deliberazione di cui al presente comma contiene l'impegno formale di evitare la formazione di ogni ulteriore potenziale disavanzo ed è allegata al bilancio di previsione 2023-2025, o a una successiva legge regionale di variazione di tale bilancio di previsione, e ai bilanci e rendiconti successivi, costituendone parte integrante. In caso di mancata attuazione di tale impegno viene meno il regime di ripiano pluriennale del disavanzo di cui al presente comma. Con periodicità almeno semestrale il presidente della giunta regionale trasmette al consiglio una relazione riguardante lo stato di attuazione del piano di rientro».

In altri termini, secondo la Regione, la disposizione richiamata avrebbe introdotto una deroga al principio contabile generale di cui all'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 – ai sensi del quale il disavanzo emerso nel 2021 deve essere recuperato in un'unica soluzione nel corso dell'anno di gestione 2022 con apposita variazione di bilancio e, quindi, in sede di assestamento 2022 – consentendo il ripiano in quote costanti nell'arco di nove anni a partire dall'esercizio 2023.

La Regione Molise, che prospetta un disavanzo pro capite al 31 dicembre 2021, al netto del debito autorizzato e non contratto, superiore a euro 1.500,00, rientrerebbe fra i beneficiari della deroga introdotta dalla disposizione statale richiamata; avrebbe pertanto proceduto a una «operazione di trasparenza» e all'adozione di tutti i necessari provvedimenti volti a quantificare in modo definitivo il disavanzo di amministrazione 2021, in considerazione delle osservazioni e criticità di cui alla deliberazione n. 192/2022/PARI della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Molise, nonché per adeguare i documenti contabili alla dichiarazione di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 268 del 2022.

Pertanto la Regione, avvalendosi della deroga concessa dal legislatore statale e al fine di approvare il piano di rientro dal disavanzo con una più esatta quantificazione delle quote di disavanzo da ripianare, ha approvato la legge della Regione Molise 19 settembre 2023, n. 4, recante «Modifica dell'articolo 12 della legge regionale 30 dicembre 2020, n. 17 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019) e modifiche della legge regionale 31 dicembre 2022, n. 27 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021)», sostenendo di essersi così conformata a quanto certificato dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Molise, nella decisione di parificazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2021, n. 192/2022/PARI.

Considerato in diritto

1.– Con l'ordinanza indicata in epigrafe, la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Molise, nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto finanziario per l'esercizio 2021, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, 6, 9 e 12 della legge reg. Molise n. 6 del 2021 e degli artt. 1, 3, 4 e 5 della legge reg. Molise n. 7 del 2021, in riferimento agli artt. 81, commi primo e terzo, 97, primo comma, e 119, primo comma, anche in combinato disposto con gli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), 100, secondo comma, e 103, secondo comma, Cost.

1.1.– In punto di fatto, il rimettente premette che, nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio 2021, riscontrava la non correttezza del saldo negativo iniziale (risultato di amministrazione al 1° gennaio 2021, come da rendiconto 2020, approvato con legge reg. Molise n. 6 del 2021) sul quale si sono sviluppate le scritture di competenza del 2021 (accertamenti e impegni), rispetto al valore che detto saldo avrebbe dovuto assumere secondo gli accertamenti di cui alla decisione n. 80/2021/PARI, relativa al giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2020, nella quale era stata evidenziata la reale situazione finanziaria dell'ente.

Deduce il rimettente che il mancato adeguamento ai rilievi formulati con delibera n. 80/2021/PARI sull'esercizio 2020 si sarebbe riverberato sui saldi approvati con la legge reg. Molise n. 6 del 2021, di approvazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2020, contenente «"misure correttive"» non sufficienti.

Quanto alla legge reg. Molise n. 7 del 2021, di assestamento del bilancio di previsione 2021-2023, osserva il giudice *a quo* che l'approvazione del rendiconto in contrasto con la reale situazione finanziaria ed economico-patrimoniale della Regione al 31 dicembre 2020 non avrebbe consentito una corretta attività di programmazione di bilancio per il successivo esercizio 2021. Da qui la necessità di sollevare questioni di legittimità costituzionale della richiamata legge reg. Molise n. 7 del 2021, che concorre a delineare la portata delle autorizzazioni di spesa dell'esercizio 2021.

La non corretta rappresentazione della situazione finanziaria regionale al 31 dicembre 2020, risultante dalla marcata sottovalutazione del cospicuo disavanzo, determinerebbe l'illegittimità costituzionale anche della legge reg. Molise n. 7 del 2021, in ragione della connessa sottostima delle quote di disavanzo da applicare al 2021 e del conseguente indebito ampliamento della spesa.

Assume infatti il rimettente che la legge di approvazione del rendiconto che non tenga in considerazione quanto contenuto nella decisione di parifica «che impegna l'amministrazione a porre rimedio alle irregolarità accertate si connota come costituzionalmente viziata». L'esistenza di vincoli, quantomeno indiretti, conseguenti al giudizio di parifica, consistenti nel dovere, per la Regione, di esercitare il potere legislativo nel rispetto delle grandezze contabili accertate dalla Corte dei conti, sarebbe confermata dalla costante giurisprudenza costituzionale (sono citate le sentenze n. 184 del 2022 e n. 39 del 2014).

2.– Preliminarmente si richiama l'univoco orientamento di questa Corte, secondo cui sussiste la legittimazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo, a sollevare questioni di legittimità costituzionale di leggi che la stessa si trovi ad applicare nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto delle regioni, per motivi che abbiano una incidenza – diretta o mediata – sugli equilibri di bilancio (in questo senso, da ultimo, sentenza n. 89 del 2023).

3.– Va innanzitutto ribadita l'inammissibilità dell'intervento spiegato nel presente giudizio dal Procuratore generale della Corte dei conti, per le ragioni indicate nell'ordinanza letta all'udienza del 25 gennaio 2024, allegata alla presente sentenza.

4.– Prima dell'esame nel merito delle questioni di legittimità costituzionale, occorre dare atto di alcune sopravvenienze normative che, secondo quanto sostenuto dalla Regione, potrebbero determinare la restituzione degli atti al giudice rimettente.

4.1.– Nelle more del giudizio, lo Stato ha approvato l'art. 12-*bis*, comma 3, del d.l. n. 51 del 2023, convertito nella legge n. 87 del 2023, il quale prevede che «3. Al fine di garantire la continuità nello svolgimento delle proprie funzioni, in deroga all'articolo 42, comma 12, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, le regioni a statuto ordinario, che presentano un

disavanzo pro capite al 31 dicembre 2021, al netto del debito autorizzato e non contratto, superiore a euro 1.500, possono ripianare il disavanzo al 31 dicembre 2021, al netto delle quote del disavanzo, già soggette a regimi straordinari di ripiano del disavanzo, in quote costanti nei nove esercizi successivi, a decorrere dal 2023, contestualmente all'adozione di una deliberazione consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo, sottoposto al parere del collegio dei revisori, nel quale sono individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio. La deliberazione di cui al presente comma contiene l'impegno formale di evitare la formazione di ogni ulteriore potenziale disavanzo ed è allegata al bilancio di previsione 2023-2025, o a una successiva legge regionale di variazione di tale bilancio di previsione, e ai bilanci e rendiconti successivi, costituendone parte integrante. In caso di mancata attuazione di tale impegno viene meno il regime di ripiano pluriennale del disavanzo di cui al presente comma. Con periodicità almeno semestrale il presidente della giunta regionale trasmette al consiglio una relazione riguardante lo stato di attuazione del piano di rientro».

La richiamata disposizione introduce una deroga al principio contabile generale di cui all'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 – in base al quale, nella fattispecie, il disavanzo emerso nel 2021 avrebbe dovuto essere recuperato in un'unica soluzione nel corso dell'anno di gestione 2022 con apposita variazione di bilancio e, quindi, in sede di assestamento 2022 – consentendo il ripiano in quote costanti nell'arco di nove anni a partire dall'esercizio 2023.

Tuttavia, il comma 3 dell'art. 12-*bis* del d.l. n. 51 del 2023, come convertito, riferito, come appena detto, al disavanzo dell'esercizio 2021, con applicazione a partire dal 2023, non incide sulla rilevanza delle odierne questioni di legittimità costituzionale che hanno ad oggetto leggi regionali precedenti, relative agli esercizi 2020 e 2021.

Va quindi disattesa la richiesta della Regione di restituzione degli atti al giudice rimettente (*ex multis*, sentenze n. 215 e n. 88 del 2023).

5.– Le questioni di legittimità costituzionale, sollevate nei confronti degli artt. 4, 6, 9 e 12 della legge reg. Molise n. 6 del 2021 in riferimento agli artt. 81, commi primo e terzo, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera *e*), «armonizzazione dei bilanci pubblici», e 119, primo comma, Cost., sono fondate.

I parametri afferenti all'obbligo di copertura delle leggi, all'equilibrio di bilancio e alla sana e corretta gestione finanziaria si pongono in stretta interdipendenza e, nella presente fattispecie, si integrano con la funzione certificativa svolta dalla Corte dei conti attraverso il giudizio di parificazione del rendiconto regionale.

Nelle odierne questioni di legittimità costituzionale, le difformità dei saldi contenuti nelle disposizioni regionali censurate, rispetto a quanto accertato nel giudizio di parifica, rappresentano motivo di illegittimità costituzionale in riferimento agli artt. 81, commi primo e terzo, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera *e*), «armonizzazione dei bilanci pubblici», e 119, primo comma, Cost., poiché si riflettono in una violazione dei principi costituzionali posti a tutela dell'equilibrio dei bilanci, dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa e della sana gestione finanziaria, attraverso la lesione di regole contabili contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011, in particolare relative alla composizione del disavanzo, alla registrazione dei residui attivi e passivi ultradecennali e alla indebita espansione della capacità di spesa dell'ente.

Questa Corte ha già avuto modo di ricostruire i termini essenziali delle relazioni fra Corte dei conti ed enti territoriali nell'assetto costituzionale vigente dopo la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ha introdotto l'obbligo di rispettare il principio dell'equilibrio di bilancio per tutti gli enti

territoriali e ha rafforzato il ruolo del magistrato contabile per la tutela dei conti pubblici e della finanza pubblica allargata.

È stato in particolare evidenziato che le sfere di competenza della regione e della Corte dei conti si presentano «distinte e non confliggenti» (sentenza n. 72 del 2012), poiché «l'una consiste nel controllo politico da parte dell'assemblea legislativa delle scelte finanziarie dell'esecutivo, illustrate nel rendiconto, l'altra nel controllo di legittimità/regolarità (la "validazione") del risultato di amministrazione e cioè delle "risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente" (sentenze n. 247 del 2021 e n. 235 del 2015) su cui si basa il rendiconto, alla luce dei principi costituzionali di stabilità finanziaria» (sentenza n. 184 del 2022).

È stato quindi sottolineato che «[q]uest'ultimo controllo, riservato al giudice contabile quale organo di garanzia della legalità nell'utilizzo delle risorse pubbliche, non può arrestarsi per il sopravvenire della legge regionale di approvazione del rendiconto generale, proprio in quanto strumentale ad assicurare il rispetto dei precetti costituzionali sull'equilibrio di bilancio» (ancora, sentenza n. 184 del 2022).

Se, quindi, per un verso, la decisione di parifica non può in alcun modo incidere sulla potestà legislativa che la Costituzione attribuisce alle assemblee regionali, per un altro verso, però, l'accertamento della irregolarità/illegittimità dei dati contabili oggetto della decisione medesima mette a disposizione anche dell'ente controllato «dati contabili corretti che riflettono le condizioni del bilancio a una certa data e incidono sul suo ciclo, in modo tale che il medesimo ente possa decidere di intervenire in sede di assestamento ovvero nei successivi bilanci di previsione e rendicontazioni, in linea con il principio di continuità del bilancio. Tanto più in considerazione della natura di "bene pubblico" del bilancio stesso (sentenza n. 184 del 2016), funzionale a sintetizzare e certificare le scelte dell'ente territoriale sulla gestione delle risorse della collettività e a svelarne la rispondenza ai principi costituzionali» (ancora, sentenza n. 184 del 2022).

Nella fattispecie odierna, la mancata adozione di interventi correttivi da parte dell'ente territoriale costituisce il presupposto per sollevare le questioni di legittimità costituzionale in via incidentale delle leggi della Regione Molise da parte della sezione regionale di controllo in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale regionale, essendo tale scostamento idoneo a pregiudicare gli equilibri di bilancio e i principi di stabilità finanziaria presidiati dagli evocati precetti costituzionali.

5.1.– Quanto alle singole disposizioni censurate, deve anzitutto osservarsi che gli artt. 4 e 6 della legge reg. Molise n. 6 del 2021, conservano residui attivi ultradecennali in assenza di elementi dimostrativi della sussistenza delle ragioni del loro mantenimento, sebbene la stessa Corte dei conti (delibera n. 80/2021/PARI) avesse evidenziato che, proprio in ragione della originaria o sopravvenuta esigibilità, l'alternativa alla loro cancellazione avrebbe dovuto consistere nel loro conteggio tra le poste da assoggettare all'accantonamento nel FCDE.

Diversamente, sono stati integralmente sterilizzati solo due residui di accertata insussistenza, mentre i restanti residui, oltre ad essere conservati in misura rilevante senza una comprovata attestazione della persistente esigibilità, non sono stati nemmeno neutralizzati mediante l'accantonamento nel FCDE, in contrasto con l'art. 11, comma 6, lettera *e*), del d.lgs. n. 118 del 2011, ai sensi del quale la relazione sulla gestione allegata al rendiconto deve, in particolare, illustrare «le ragioni della persistenza dei residui con anzianità superiore ai cinque anni e di maggiore consistenza».

In proposito, è stato chiarito che «il principio della previa dimostrazione analitica dei crediti e delle somme da riscuotere, iscrivibili nelle partite dei residui attivi e computabili ai fini dell'avanzo d'amministrazione, è, nel nostro ordinamento, principio risalente, in ragione

della sua stretta inerenza ai concetti di certezza e attendibilità che devono caratterizzare le risultanze della gestione economica e finanziaria» (sentenza n. 138 del 2013), dotato di un implicito valore cogente, onde evitare che nel rendiconto possano entrare a far parte somme presunte e non accertate.

Le disposizioni censurate, pertanto, nell'indicare l'importo dei residui attivi privi, nel loro complesso, di attendibilità e coerenza e insuscettibili di essere valutati come credibili, sufficientemente sicuri, non arbitrari o irrazionali (sentenza n. 49 del 2018), determinano congiuntamente la lesione dei principi di armonizzazione dei sistemi contabili, fissati dallo Stato nell'esercizio della propria competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., dell'equilibrio del bilancio e dell'obbligo di copertura della spesa.

5.2.– L'art. 9 della legge reg. Molise n. 6 del 2021 attesta un risultato di amministrazione negativo, pari a euro 494.258.381,92 (Allegato 2 - Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione - lettera E), mentre il disavanzo emerso nell'esercizio 2020, secondo la Sezione rimettente, ammonta a euro 589.119.831,03.

La sottostima del risultato di amministrazione, rispetto a quanto certificato dalla Corte dei conti nella decisione di parifica (delibera n. 80/2021/PARI) determina la lesione degli evocati parametri costituzionali di cui agli artt. 97, primo comma, 119, primo comma, e 81, primo comma, Cost., il cui rispetto è assicurato anche dalle regole contabili emanate nell'esercizio della competenza legislativa statale (art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011) in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici» presidiata dall'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., a sua volta parimenti violato.

Inoltre, l'errata determinazione del saldo negativo di amministrazione al 31 dicembre 2020, se riguardata sotto il particolare profilo dell'incidenza sulla corretta copertura delle spese stanziate nei successivi esercizi, risulta altresì lesiva del parametro finanziario di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

5.3.– L'art. 12 della legge reg. Molise n. 6 del 2021, infine, va dichiarato costituzionalmente illegittimo in quanto i documenti allegati al bilancio ai sensi degli artt. 10 e 11 del d.lgs. n. 118 del 2011, concorrendo a illustrare la situazione contabile dell'ente al 31 dicembre 2020, formano, insieme al rendiconto, un complesso inscindibile, i cui contenuti sono strettamente collegati.

Più precisamente, le risultanze esposte nell'Allegato 2 (prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione) costituiscono, a un tempo, l'esito e il fondamento delle elaborazioni contenute negli altri allegati. Conseguentemente, la caducazione del prospetto dimostrativo – che riporta un saldo di amministrazione non corretto perché sensibilmente inferiore a quello reale – in conseguenza della violazione dei parametri costituzionali richiamati, investe tutti gli altri documenti.

In definitiva, sulla scorta di quanto statuito anche dalla sentenza n. 268 del 2022, l'erronea applicazione dei principi contabili e il conseguente pregiudizio arrecato alla correttezza e all'attendibilità dei valori assunti a riferimento per la costruzione del rendiconto 2020 (a loro volta, lesivi degli equilibri degli esercizi successivi in ragione del principio di continuità tra gli esercizi finanziari), comporta l'illegittimità costituzionale dell'intero art. 12 della legge reg. Molise n. 6 del 2021, anche alla luce «dell'inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari […] che richiede il collegamento genetico tra i bilanci secondo la loro sequenza temporale» (sentenza n. 274 del 2017).

6.– Anche le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti degli artt. 1, 3, 4 e 5 della legge reg. Molise n. 7 del 2021, l'ultimo come modificato dall'art. 5, commi 2 e 3, della legge reg. Molise n. 8 del 2022, in riferimento agli artt. 81, commi primo e terzo, 97,

primo comma, 117, secondo comma, lettera *e*), «armonizzazione dei bilanci pubblici», e 119, primo comma, Cost., sono fondate.

I vizi di legittimità costituzionale della legge reg. Molise n. 6 del 2021, relativa al rendiconto per l'esercizio finanziario 2020, si riverberano, difatti, sulla legge regionale di programmazione di bilancio dell'esercizio successivo e sulla legge di assestamento dell'esercizio 2021.

Il principio di continuità dei bilanci, intimamente connesso al ciclo della programmazione, implica che i dati contabili, nel quadro della naturale successione temporale delle singole annualità, devono essere rilevati e rappresentati con correttezza nelle situazioni contabili di chiusura e di riapertura dei conti e in tutti i documenti contabili (paragrafo 11 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011). Le risultanze dell'annualità precedente rappresentano, infatti, un dato di riferimento del successivo orizzonte temporale, incidendo direttamente sulla programmazione.

Questa Corte ha in proposito chiarito che il principio di continuità del bilancio rappresenta «una specificazione del principio dell'equilibrio tendenziale contenuto nell'art. 81 Cost., in quanto "collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato" (*ex plurimis*, sentenza n. 181 del 2015), consentendo di inquadrare in modo strutturale e pluriennale la stabilità dei bilanci preventivi e successivi» (sentenza n. 49 del 2018).

Tale principio è teleologicamente collegato a quello dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui all'art. 81 Cost., ai sensi del quale ogni rendiconto è geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie.

6.1.– Quanto alle singole disposizioni censurate, l'art. 1 della legge reg. Molise n. 7 del 2021 dispone che «[i] dati presunti dei residui attivi e passivi riportati rispettivamente nello stato di previsione delle entrate e delle spese del bilancio per l'esercizio finanziario 2021 sono rideterminati in conformità ai corrispondenti dati definitivi risultanti dal rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2020».

Tale previsione, provvedendo ad aggiornare il valore dei residui attivi e passivi tenuto conto dei dati contenuti nel rendiconto 2020, incorre nei medesimi vizi già riscontrati in relazione agli artt. 4 e 6 della legge reg. Molise n. 6 del 2021, nella misura in cui nel totale sono confluiti residui la cui reale sussistenza e consistenza è stata smentita dalla decisione di parifica del rendiconto 2020 n. 80/2021/PARI.

6.2.– Il successivo art. 3 della legge reg. Molise n. 7 del 2021 prevede che «[i]l risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020 è determinato in euro 59.825.099,30 in conformità con quanto disposto dalla legge di approvazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2020. La quota accantonata nel risultato di amministrazione ammonta a euro 371.504.074,87, mentre la quota vincolata a euro 182.579.406,35. Per effetto degli accantonamenti e dei vincoli ascritti il disavanzo accertato al 31 dicembre 2020 è quantificato in euro - 494.258.381,92».

Anche in questo caso, la Regione si è limitata a replicare nella legge regionale di assestamento il valore dei dati contabili che nella legge regionale di approvazione del rendiconto 2020 erano stati non correttamente quantificati, con particolare riferimento ai contenuti del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione.

La gestione finanziaria della Regione Molise per l'intero esercizio 2021 è stata, dunque, condizionata dalla grave sottostima del risultato di amministrazione dell'esercizio 2020, la cui alterazione ha comportato l'indebito ampliamento della spesa.

In conseguenza dell'applicazione di quote annuali di ripiano inferiori a quelle dovute, gli

stanziamenti autorizzati nei successivi esercizi – a partire appunto dal 2021 – si sono attestati al di sopra dei limiti consentiti dalle entrate disponibili, comportando la lesione degli artt. 81, commi primo e terzo, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera *e*), e 119, primo comma, Cost., considerato che «copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse» (sentenza n. 274 del 2017).

Per giurisprudenza costituzionale ormai costante il rispetto dei suddetti principi è funzionale a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (sentenze n. 44 del 2021, n. 62 del 2017 e n. 82 del 2015).

6.3.– L'art. 4 della più volte citata legge regionale di assestamento prevede che «1. Nello stato di previsione delle entrate e nello stato di previsione delle spese per l'esercizio finanziario 2021 sono introdotte le variazioni di cui all'allegato 1 per le entrate e per le spese. Per effetto delle variazioni apportate, l'ammontare dello stato di previsione delle entrate e delle spese risulta aumentato di euro 25.122.403,55, quanto alla previsione di competenza, e diminuito di euro 4.478.965,94, quanto alla previsione di cassa per le entrate, ed aumentato di euro 22.086.343,04 quanto alla previsione di cassa per le spese. 2. Nello stato di previsione delle entrate e nello stato di previsione delle spese per l'esercizio finanziario 2022 sono introdotte le variazioni di cui all'allegato 1 per le entrate e per le spese. Per effetto delle variazioni apportate, l'ammontare dello stato di previsione delle entrate e delle spese risulta diminuito di euro 1.736.050,52, quanto alla previsione di competenza. 3. Nello stato di previsione delle entrate e nello stato di previsione delle spese per l'esercizio finanziario 2023 sono introdotte le variazioni di cui all'allegato 1 per le entrate e per le spese. Per effetto delle variazioni apportate, l'ammontare dello stato di previsione delle entrate e delle spese risulta diminuito di euro 1.736.050,52, quanto alla previsione di competenza. 4. Per effetto delle variazioni di cui al presente articolo sono rinnovate le autorizzazioni di spesa negli importi e per gli interventi di cui alle relative leggi regionali o statali».

Tale disposizione è costituzionalmente illegittima in quanto, come rilevato dalla Sezione rimettente, prevede una serie di variazioni degli stanziamenti, sia di competenza che di cassa, per il triennio 2021-2023 al fine di assicurare il pareggio meramente formale (o numerico) tra le variazioni di entrata e di uscita di ciascun esercizio, senza tener conto della necessità di ripianare maggiori quote del disavanzo emerso al 31 dicembre 2020 rispetto a quelle applicate, producendo in tal modo un surrettizio ampliamento della capacità di spesa in contrasto con i suddetti principi diretti a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche.

6.4.– Infine, è costituzionalmente illegittimo anche l'art. 5 – nel testo vigente dopo la modifica apportata dall'art. 5, commi 2 e 3, della legge reg. Molise n. 8 del 2022 – in ragione del fatto che ciascuno degli stanziamenti di entrata e spesa del bilancio di previsione concorre, con gli altri, alla determinazione dei valori delle singole poste contabili e, nel contempo, all'articolazione complessiva del medesimo bilancio.

L'illegittimità di una grandezza contabile si riflette, infatti, a cascata su tutte le altre, determinando l'illegittimità di tutti i documenti allegati all'art. 5, la cui redazione è stata effettuata assumendo a riferimento risultanze giuridico-contabili difformi da quanto certificato dalla Corte dei conti, e comportando, conseguentemente, la violazione dei parametri costituzionali evocati.

7.– Restano assorbite le ulteriori censure riferite agli artt. 100, secondo comma, e 103, secondo comma, Cost.

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l’illegittimità costituzionale degli artt. 4, 6, 9 e 12 della legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 6 (Rendiconto generale della Regione Molise per l’esercizio finanziario 2020);

2) *dichiara* l’illegittimità costituzionale degli artt. 1, 3, 4 e 5 (quest’ultimo modificato dall’art. 5, commi 2 e 3, della legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 8, recante «Legge di stabilità regionale anno 2022») della legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 7 (Assestamento del bilancio di previsione 2021 - 2023 e modifiche di leggi regionali).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 gennaio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria l’11 marzo 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Allegato:

Ordinanza Letta All'udienza Del 24 Gennaio 2024

ORDINANZA

Rilevato che nel giudizio promosso dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Molise, iscritto al n. 52 del registro ordinanze 2023, il Procuratore generale della Corte dei conti, nella asserita qualità di titolare di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio ha chiesto di intervenire con atto depositato il 19 maggio 2023.

Considerato che, per costante giurisprudenza di questa Corte, sono ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale) i soli soggetti parti del giudizio *a quo*, oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 206 del 2019, con allegata ordinanza letta all'udienza del 4 giugno 2019 e n. 173 del 2019, con allegata ordinanza letta all'udienza del 18 giugno 2019; ordinanza n. 204 del 2019);

che nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale (art. 4 delle Norme integrative) è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura

(*ex plurimis*, le citate sentenze n. 206 del 2019, con allegata ordinanza letta all'udienza del 4 giugno 2019 e n. 173 del 2019, con allegata ordinanza letta all'udienza del 18 giugno 2019; ordinanza n. 204 del 2019).

Ritenuto che i principi evocati a sostegno dell'ammissibilità dell'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti affermati nella giurisprudenza di questa Corte nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti rivelano la loro estraneità e la conseguente irrilevanza nell'ipotesi in esame;

che il Procuratore generale della Corte dei conti nel caso specifico non può ritenersi titolare di un interesse qualificato, idoneo a legittimarne l'intervento nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, secondo quanto stabilito dall'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non ammissibile l'intervento del Procuratore generale presso la Corte dei conti, spiegato nel presente giudizio di legittimità costituzionale promosso dalla Corte dei conti, sezione regione di controllo per il Molise.

F.to: Augusto Antonio Barbera, Presidente

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.