

SENTENZA N. 51

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, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Molise 25 marzo 2022, n. 4, recante «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, lettera e), del d.lgs. 118/2011, relativi al rimborso ai Comuni del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del Consiglio regionale 2011», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1° giugno 2022, depositato in cancelleria il 1° giugno 2022, iscritto al n. 35 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;
udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2023 il Giudice relatore Luca Antonini;
uditi l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Claudia Angiolini per la Regione Molise;
deliberato nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato e depositato il 1° giugno 2022 (reg. ric. n. 35 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione Molise 25 marzo 2022, n. 4, recante «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, lettera e), del d.lgs. 118/2011, relativi al rimborso ai Comuni del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del Consiglio regionale 2011», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

La citata disposizione regionale prevede al comma 1 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 per euro 1.343.493,60 relativi al rimborso a comuni diversi del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del Consiglio Regionale 2011», come dettagliato per ciascun comune nel

prospetto ivi inserito. Al successivo comma 2, la disposizione stabilisce che «[g]li oneri derivanti dal comma 1 trovano copertura nel bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, alla Missione 1, Programma 7, Titolo 1».

Ad avviso del ricorrente la suddetta norma regionale, individuando la copertura degli oneri sulle risorse dell'esercizio 2021, «pur essendo tale esercizio ormai decorso», contrasterebbe con il principio contabile dell'annualità del bilancio di cui «all'art. 3 del d.lgs. 118/2011» e con il «principio applicato 9.1 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. 118/2021 [recte: 118/2011] in materia di debiti fuori bilancio», violando pertanto l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., sulla competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici.

1.1.– Nell'illustrare il motivo d'impugnazione, il ricorso premette, in fatto, che lo stanziamento di bilancio di cui alla Missione 1, Programma 7, Titolo 1, relativo alle spese per lo svolgimento delle elezioni è stato incrementato a seguito della variazione disposta con deliberazione della Giunta regionale del 29 dicembre 2021, n. 473, in esecuzione della legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 7 (Assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 e modifiche di leggi regionali).

Il ricorrente segnala quindi che la Regione avrebbe registrato l'impegno di spesa relativo al debito fuori bilancio in data 31 dicembre 2021, mentre al riconoscimento del suddetto debito il Consiglio regionale avrebbe provveduto soltanto con la impugnata legge reg. Molise n. 4 del 2022, la cui proposta era stata approvata con deliberazione della Giunta regionale del 30 dicembre 2021, n. 498.

1.2.– Ciò premesso, il ricorrente richiama il contenuto del principio applicato 9.1 dell'Allegato 4/2 al 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».

La Regione, quindi, «non poteva impegnare le risorse prima del riconoscimento del debito fuori bilancio», nella specie avvenuto solo nel marzo del 2022 con la legge regionale impugnata. L'intera operazione avrebbe dovuto «pertanto essere imputata al 2022, ovvero attribuendo tanto gli oneri quanto le rispettive variazioni di bilancio (e relativi impegni di spesa) all'esercizio in cui i debiti sono stati riconosciuti dalla legge reg. Molise n. 4 del 2022.

2.– Si è costituita in giudizio la Regione Molise, in persona del Presidente pro tempore, chiedendo il rigetto del ricorso.

La resistente premette che la legge regionale impugnata discenderebbe dalla procedura di riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio avviata dalla Regione Molise con la deliberazione della Giunta regionale del 29 dicembre 2021, n. 473, di variazione del bilancio di previsione 2021-2023, in esecuzione della legge reg. Molise n. 7 del 2021, di assestamento dello stesso bilancio.

In particolare, la difesa regionale ricorda che il debito riconosciuto dalla disposizione impugnata riguarda il rimborso ai comuni molisani, in base a un documentato rendiconto, delle spese di organizzazione e di attuazione delle operazioni elettorali regionali svoltesi nel 2011. L'importo di 500.000,00 euro, appositamente impegnato sul bilancio dell'esercizio 2011, si era infatti rivelato insufficiente, consentendo alla Giunta regionale soltanto la liquidazione di un acconto pari a circa il 28 per cento, con riserva di provvedere al saldo «allorquando la disponibilità finanziaria del Bilancio regionale lo avrebbe consentito».

Stante il lungo tempo trascorso e la possibilità di contenziosi, la Regione avrebbe deciso di provvedere nel 2021, assicurando la copertura del debito in parola con l'utilizzo di uno specifico accantonamento al risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020, appostato rettificando la proposta di legge regionale di approvazione del rendiconto generale 2020. La deliberazione della Giunta regionale del 30 novembre 2021, n. 404, adottata a seguito del giudizio di parifica della sezione regionale di controllo della Corte dei conti e al fine di superare le eccezioni formulate dalla

stessa, avrebbe infatti «quantificato in euro 2.300.000,00 l'accantonamento per partite potenziali», comprensivo del debito nei confronti dei comuni molisani.

La difesa regionale ricorda, inoltre, che la proposta di legge regionale relativa al riconoscimento del debito fuori bilancio è stata approvata con la deliberazione della Giunta regionale del 30 dicembre 2021, n. 498, e che l'impegno di spesa, derivando da posizioni debitorie certe, liquide ed esigibili, è stato registrato nell'esercizio 2021, con determinazione dirigenziale del 31 dicembre 2021, n. 8632.

2.1.– Al riguardo, la difesa regionale evidenzia che nel caso in esame non si sarebbe «determinat[a] un'esautorazione» del Consiglio regionale poiché, per un verso, il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio sarebbe stato sottoposto all'esame del medesimo Consiglio; per altro verso, la successiva liquidazione e il conseguente effettivo pagamento dei debiti in questione sarebbero potuti intervenire solo dopo l'approvazione della proposta di legge regionale concernente tale riconoscimento.

Inoltre, secondo la difesa regionale, lo stesso principio contabile applicato 9.1 di cui al citato Allegato 4/2, nel capoverso che precede il punto richiamato dal ricorrente, «consent[irebbe], se non addirittura impo[rrrebbe]», di procedere all'immediato impegno contabile alla competenza dell'esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili. Dovrebbe allora ritenersi consentita la registrazione dell'impegno «prima del formale riconoscimento».

2.2.– La difesa regionale sottolinea, poi, che la determinazione di assumere l'impegno coinvolto dalla norma impugnata sarebbe seguita strettamente al giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2020, avendo la Regione, su sollecitazione della Corte dei conti, definito gli specifici fondi per rischi legali e per passività potenziali.

Pertanto, la copertura finanziaria degli oneri recati dalla legge regionale impugnata e l'assunzione del relativo impegno di spesa sarebbero avvenute da parte della Regione utilizzando «uno spazio finanziario maggiore di quello che ordinariamente le sarebbe stato consentito», ossia 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 l'esercizio 2021, 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).

2.3.– Nel suddetto contesto, inoltre, sarebbe 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, al quale la Regione si sarebbe attenuta, impegnando nell'esercizio 2021 le somme oggetto della disposizione di legge impugnata «non avendo analoga copertura nell'esercizio 2022, per effetto dei limiti di cui ai commi 897 e 898 dell'art. 1 della legge n. 145/2018».

2.4.– Infine, la Regione evidenzia che l'emersione dei debiti fuori bilancio e il loro finanziamento «rappresent[erebbero] gli esiti di un più ampio percorso virtuoso dell'Ente [...] ai fini della rappresentazione veritiera dei fatti di gestione», concretizzatosi, in particolare, attraverso una serie di accantonamenti al risultato di amministrazione, tra cui anche uno per il fondo di copertura dei predetti debiti.

3.– In prossimità dell'udienza entrambe le parti hanno depositato una memoria, richiamando gli argomenti già illustrati e insistendo nelle rispettive conclusioni.

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 l'art. 1 della legge reg. Molise n. 4 del 2022, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La citata disposizione regionale prevede al comma 1 che, ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera e), del d.lgs. n. 118 del 2011, «è riconosciuta la legittimità del debito fuori bilancio per euro 1.343.493,60 relativi al rimborso a comuni diversi del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del

Consiglio Regionale 2011», come dettagliato per ciascun comune nel prospetto ivi inserito. Al successivo comma 2, la disposizione stabilisce che «[g]li oneri derivanti dal comma 1 trovano copertura nel bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, alla Missione 1, Programma 7, Titolo 1».

Ad avviso del ricorrente la suddetta norma regionale, individuando la copertura degli oneri sulle risorse dell'esercizio 2021, «pur essendo tale esercizio ormai decorso», contrasterebbe con il principio contabile dell'annualità del bilancio di cui «all'art. 3 del d.lgs. 118/2011» e con il «principio applicato 9.1 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. 118/2021 [recte: 118/2011] in materia di debiti fuori bilancio», violando pertanto il richiamato art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., sulla competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici.

2.– La questione promossa in relazione al principio contabile di cui al paragrafo 9.1 è inammissibile per insufficiente motivazione a sostegno della richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 119 del 2022 e n. 176 del 2021).

La censura non lamenta un vizio proprio della legge regionale, quanto piuttosto dell'atto di impegno di spesa che l'ha preceduta, come senza dubbio emerge dall'accento posto sul momento in cui tale atto gestionale è stato adottato, omettendo, peraltro, ogni riferimento all'art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011, che chiaramente si coordina con il principio contabile evocato, stabilendo che il Consiglio regionale riconosce con legge «la legittimità dei debiti fuori bilancio».

3.– Va, invece, esaminata nel merito la censura che assume il contrasto «con il principio contabile dell'annualità del bilancio di cui all'art. 3 del d.lgs. 118/2011» e la conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., sulla competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

4.– La questione è fondata.

La 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.

Del resto, l'individuazione della copertura deve essere contestuale alla previsione dell'onere, oltretutto congrua e attendibile (sentenze n. 226, n. 156 e n. 106 del 2021 e n. 197 del 2019), per cui 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.

La disposizione regionale impugnata, approvata nel marzo del 2022, contrasta quindi con l'evocato principio di annualità del bilancio, espresso dal punto 1 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011 e richiamato, nel suo insieme, dal comma 1 dell'evocato art. 3, poiché, una volta riconosciuta la legittimità di un debito fuori bilancio, ne individua però la correlata copertura finanziaria a valere sull'esercizio 2021 del bilancio di previsione 2021-2023, anziché su quello 2022 dello stesso bilancio.

Essa viola, pertanto, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in riferimento alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Per le ragioni suddette, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 4 del 2022.

Resta fermo che la Regione Molise è tenuta a provvedere tempestivamente a un nuovo riconoscimento del debito fuori bilancio nei confronti dei comuni, ormai inevaso da oltre un decennio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Molise 25 marzo 2022, n. 4, recante «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, lettera e), del d.lgs.

118/2011, relativi al rimborso ai Comuni del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del Consiglio regionale 2011»;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 4 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione al principio contabile applicato di cui al paragrafo 9.1 dell'Allegato 4/2 al 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), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA