

Sentenza: 6 dicembre 2023, n. 9 del 2024

Materia: bilancio e contabilità pubblica

Parametri invocati: art. 81, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera *e*), e 119, primo comma, della Costituzione, in combinato con gli articoli 3, 5 e 120, secondo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione Siciliana

Oggetto: art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziari e dei controlli), nel testo vigente *ratione temporis*; art. 4, comma 2, della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2019, n. 30 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e per il triennio 2019/2021) e art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale).

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 7 del d.lgs. 27 dicembre 2019, n. 158 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziari e dei controlli), nel testo vigente prima delle modifiche introdotte dal d.lgs. 18 gennaio 2021, n. 8 (Modifiche all'art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, recante norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziari e dei controlli);
- illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2019, n. 30 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e per il triennio 2019/2021);
- illegittimità costituzionale dell'art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale).

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Con ordinanza del 7 febbraio 2023, n. 40 la Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione Siciliana, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 2020, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziari e dei controlli), nel testo vigente *ratione temporis* (in seguito modificato dagli articoli 1, comma 1, e 2, comma 1, lettere *a*) e *b*), del decreto legislativo 18 gennaio 2021, n. 8 «Modifiche all'articolo 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, recante norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziari e dei controlli», e integrato dall'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 9 giugno 2022, n. 87 «Modifiche all'articolo 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 e successive modifiche ed integrazioni, concernente norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziari e dei controlli»); dell'articolo 4, comma 2, della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2019, n. 30 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e per il triennio 2019/2021) e dell'articolo 110, commi 3, 6 e 9, della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale), in riferimento agli articoli 81, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera *e*), e 119, primo

comma, della Costituzione, in combinato con gli articoli 3, 5 e 120, secondo comma, della Costituzione. L'articolo 110, commi 3, 6 e 9, della legge della Regione Siciliana n. 9 del 2021 è stato censurato altresì in riferimento all'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 51 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).

Secondo il rimettente l'articolo 7 del decreto legislativo 158 del 2019, nel testo vigente *ratione temporis*, rubricato «Ripiano del disavanzo derivante dagli effetti del riaccertamento straordinario», avrebbe individuato un percorso di ripiano di alcune quote del complessivo disavanzo finanziario diverso da quello previsto dal modello generale e uniforme di disciplina posto dall'articolo 42, comma 12, del decreto legislativo 118 del 2011.

L'articolo 4, comma 2, della legge della Regione Siciliana 30/2019, rubricato «Disavanzo finanziario al 31 dicembre 2018», avrebbe introdotto disposizioni applicative dell'articolo 7 del d.lgs. 158/2019, quantificando le quote oggetto di stanziamento e di ripiano annuale in deroga al predetto articolo 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011.

Infine, l'articolo 110, commi 3, 6 e 9, della legge della Regione Siciliana 9/2021, rubricato «Abrogazioni e modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2020, n. 33, alla legge regionale 30 dicembre 2020, n. 36 e alla legge regionale 20 gennaio 2021, n. 1», avrebbe disposto, a esercizio finanziario ormai concluso, variazioni di bilancio con effetti sostanziali sugli stanziamenti definitivi di spesa iscritti nel Conto del bilancio 2020 sottoposto al giudizio di parificazione, quantificando i relativi importi in base a quanto previsto dall'articolo 7 del d.lgs. n. 158/2019 e dall'articolo 4, comma 2, della legge della Regione Siciliana 30/2019.

La Corte, accertata la ammissibilità della questione sollevata dalla Corte dei conti, ritiene le questioni fondate con riferimento agli articoli 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, della Costituzione, sotto il profilo della lesione del principio dell'obbligo di copertura della spesa e dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio.

In primo luogo, tenendo conto che il d.lgs. 158/2019 reca una normativa di attuazione dello statuto speciale della Regione Siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli, la Consulta riassume le caratteristiche delle norme di attuazione:

- si basano su un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile (sentenza n. 212 del 1984; v. anche sentenza n. 160 del 1985);

- la competenza ha “carattere riservato e separato rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica” (sentenza n. 213 del 1998; n. 137 del 1998; n. 85 del 1990; n. 160 del 1985; n. 212 del 1984; n. 237 del 1983; e n. 180 del 1980);

- hanno il compito di assicurare un collegamento e un coordinamento dell'organizzazione degli uffici, delle attività e delle funzioni trasferite alla Regione e di quelle rimaste allo Stato, in modo che vi sia una armonizzazione dei contenuti e degli obiettivi particolari delle autonomie speciali con l'organizzazione dello Stato nell'unità dell'ordinamento giuridico (sentenze n. 213 del 1998; n. 212 del 1984; n. 136 del 1969; n. 30 del 1968) (sentenza n. 353 del 2001).

Le norme di attuazione possono introdurre una disciplina innovativa nel rispetto dei principi costituzionali e del «limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale» (sentenza n. 316 del 2004), in modo da comporre un ordinamento giuridico armonico, compatibile con l'autonomia speciale e coerente con il principio di unitarietà della Repubblica. Sottolinea la Corte che anche la loro procedura di approvazione è caratteristica, in quanto assumono la forma di decreti legislativi pur in assenza di delega del Parlamento e non sono sottoposti al parere parlamentare, ma necessitano del consenso della Commissione paritetica Stato-Regione. In sintesi la norma di attuazione deve fare riferimento alla Costituzione e allo Statuto speciale per individuare l'oggetto delle disposizioni di attuazione.

Il raffronto del contenuto del d.lgs. n. 158 del 2019 con la fonte statutaria qui in rilievo evidenzia, invece, che la disciplina introdotta per dare attuazione allo statuto speciale nella sostanza non reca alcun riferimento preciso a ciò che è disciplinato dagli articoli 14 e 17 dello statuto

medesimo, i quali non includono tra le materie assegnate alla potestà legislativa esclusiva e concorrente della Regione quelle della contabilità e della disciplina del bilancio.

Nel merito il riaccertamento straordinario è stato introdotto dall'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 118 del 2011 per far emergere il disavanzo occulto provocato dal mancato aggiornamento delle situazioni creditorie e debitorie pregresse, il quale, senza un'appropriata copertura, mina l'equilibrio del bilancio.

L'articolo 7 del decreto legislativo 158 del 2019, consentendo il ripiano delle quote di disavanzo non recuperate, relative al rendiconto 2018, entro il termine massimo di dieci anni, invece che in tre anni, viola pertanto l'obbligo di provvedere alla copertura della spesa previsto dall'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, in quanto permette di ampliare la capacità della regione di effettuare nuove spese, provocando un ulteriore squilibrio.

La norma di attuazione viola l'obbligo di copertura finanziaria in quanto elude l'obbligo di incrementare la quota annuale del disavanzo pregresso non ripianato nei precedenti esercizi con un indebito trascinarsi nel tempo del disavanzo stesso; riduce l'importo delle quote periodiche del disavanzo da recuperare, delineando una modalità di recupero del disavanzo in violazione degli articoli 81, 97, primo comma, e 229, primo comma, della Costituzione, sotto il profilo dell'equilibrio di bilancio.

L'articolo 42 del d.lgs. 118 del 2011 detta una regola generale prevista dal legislatore statale per il recupero del disavanzo a tutela dell'equilibrio del bilancio del singolo ente e del complessivo equilibrio della finanza pubblica, non derogabile con norma di attuazione, in sede di Commissione paritetica per la realizzazione del contingente interesse regionale, in quanto il riassorbimento del disavanzo in periodi che vanno ben oltre il ciclo di bilancio ordinario comporta una lesione a tempo indeterminato dei precetti costituzionali evocati.

Successivamente la Corte esamina l'articolo 4, comma 2, della legge della Regione Siciliana 30/2019, ritenendo fondate le questioni sollevate in riferimento agli articoli 81 e 97, primo comma, e 119, primo comma, della Costituzione. La disposizione legislativa modifica il piano di rientro dal disavanzo pregresso già approvato con la legge della Regione Siciliana 30 settembre 2015, n. 21 comportando un ampliamento della capacità di spesa della Regione Siciliana, che è, in tal modo, incentivata ad effettuare nuove spese senza prevedere una idonea copertura, piuttosto che coprire il disavanzo precedente. Conseguentemente verrebbe derogato il principio dell'equilibrio dei singoli bilanci, presupposto della sana gestione finanziaria e del dovere di concorrere ai correlativi obblighi nazionali e sovranazionali. Inoltre il recupero del disavanzo in 10 invece che in 3 anni non è stato neanche sottoposto ad accordo con lo Stato.

La Corte ritiene altrettanto fondate le censure sollevate nei confronti dell'articolo 110, commi 3, 6 e 9, della legge della Regione Siciliana 9/2021 in riferimento agli articoli 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, della Costituzione, nonché in riferimento all'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 51 del d.lgs. 118/2011.

Tali disposizioni prevedono variazioni retroattive sulle poste attive e passive del bilancio, già assoggettate a parificazione per l'esercizio antecedente, che lasciano *ex post* prive di copertura le obbligazioni assunte in corso di quell'esercizio, con conseguente sbilanciamento economico-finanziario nelle risultanze degli esercizi successivi, ivi compreso quello sottoposto al giudizio di parifica. L'assenza di copertura provoca uno sbilanciamento economico-finanziario nelle risultanze degli esercizi successivi, ivi compreso quello sottoposto al giudizio di parifica, determinando, per le stesse motivazioni esposte con riguardo all'articolo 7 del d.lgs. 158/2019 e all'articolo 4 della legge della Regione Siciliana 30/2019, il contrasto con il principio che sancisce l'obbligo di copertura della spesa e con il principio di equilibrio di bilancio di cui agli articoli 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, della Costituzione.

L'articolo 110, commi 3, 6 e 9, della legge della Regione Siciliana n. 9 del 2021 contrasta, anche, con l'articolo 51 del d.lgs. n. 118 del 2011, quale norma interposta dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione con riguardo ai principi di annualità e di continuità del bilancio.

La norma interposta stabilisce difatti che «[n]essuna variazione al bilancio può essere approvata dopo il 30 novembre dell'anno a cui il bilancio stesso si riferisce», fatte salve le eccezioni espressamente indicate al comma 6 della medesima disposizione.

Il predetto paradigma è una specificazione del principio dell'equilibrio tendenziale contenuto nell'articolo 81 della Costituzione in quanto «collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato» (*ex plurimis*, sentenza n. 181 del 2015), consentendo di connettere in modo strutturale e pluriennale i bilanci preventivi e successivi assicurandone certezza e stabilità. Detta connessione comporta la necessità di rispettare la sequenza temporale degli adempimenti legislativi e amministrativi afferenti al bilancio preventivo e consuntivo poiché una sana gestione finanziaria non può non tener conto della corretta determinazione della situazione economico-finanziaria da cui prende le mosse, la quale si proietta sugli esercizi successivi, coinvolgendo le relative gestioni e l'equilibrio dei bilanci (sentenza n. 165 del 2023).