



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME
DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Sicilia	Legge n° 7 del 05/03/2020	BUR n°14 del 13/03/2020
ID:13802	Esito: Non impugnativa	(Scadenza 12/05/2020)

Disposizioni in materia di variazioni di bilancio.

La legge della regione Sicilia del . 05/03/2020, n. 7 recante “Disposizioni in materia di variazioni di bilancio. ”pubblicata nella Gazz. Uff. Reg. Sic. 13 marzo 2020, n. 14. presenta la seguente criticità.

L'art. 1 - stabilisce che la Regione continua ad applicare le disposizioni di cui alla legge regionale n. 3 del 2015 e successive modifiche e integrazioni in materia di armonizzazione contabile, nelle more dell'adeguamento ai principi statali di armonizzazione contabile.

Tale disposizione interviene in una materia di competenza esclusiva dello Stato, quale quella dell'armonizzazione dei bilanci pubblici (articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione), nello specifico reitera deroghe già introdotte dalla legge regionale 13 gennaio 2015, n.3, al decreto legislativo n. 118/2011, che disciplina, per l'appunto, l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni e degli enti locali.

E' utile richiamare in proposito la sentenza della Corte costituzionale n. 184 del 2016 che ha precisato che: “[...] L'armonizzazione dei bilanci pubblici è finalizzata a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la

programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci".

Inoltre la Consulta ha affermato che "rispetto alle altre competenze legislative dello Stato in materia finanziaria [...], può dirsi che l'armonizzazione – ancorché finalizzata a rendere i documenti contabili delle amministrazioni pubbliche omogenei e confrontabili – dopo la legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), e la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ne ha sancito il passaggio dalla competenza concorrente a quella esclusiva dello Stato, ha assunto gradualmente una sua fisionomia più ampia e rigorosa attraverso la legislazione ordinaria ed in particolare, per quel che riguarda gli enti territoriali, il d.lgs. N. 118 del 2011".

La sentenza della Corte costituzionale n. 184/2016 ha anche riconosciuto che "il sistema contabile regionale – indipendentemente dalla sua possibile configurazione come autonoma materia ascrivibile alla potestà residuale dell'ente – non è stato totalmente sottratto ad un'autonoma regolazione, ma che questa è, tuttavia, intrinsecamente soggetta a limitazioni necessarie a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti (sentenza n. 279 del 2006). In particolare, l'autonomia della Regione in questo settore normativo trova il suo limite esterno nelle disposizioni poste dallo Stato nell'ambito della salvaguardia degli interessi finanziari riconducibili ai parametri precedentemente richiamati [...] La materia contabile non sarebbe nella disponibilità legislativa delle Regioni, alle quali verrebbe unicamente riservata la facoltà di emanare regolamenti contabili meramente applicativi del d.lgs. N. 118 del 2011".

La riforma contabile è stata resa necessaria, pertanto, a garanzia della unitarietà della disciplina contabile dei bilanci pubblici e, più in particolare, delle Regioni, che in passato hanno normato la materia contabile ciascuna con propria legge regionale, creando sistemi contabili disomogenei e poco rigorosi, con pesanti ricadute anche sul sistema economico nazionale, quali, ad esempio, la formazione delle ingenti masse di debiti commerciali della PA, imputabili per circa la metà alle Regioni e dovute essenzialmente a cattive regole contabili.

Riguardo alla decorrenza e alle modalità di applicazione delle disposizioni in materia di armonizzazione, è bene ricordare che la Regione Siciliana, al punto 7 dell'Accordo in materia di finanza pubblica, stipulato il 9 giugno 2014 con lo Stato, si era

formalmente obbligata a recepire, con propria legge regionale, mediante rinvio formale recettizio, le disposizioni in materia di armonizzazione contabile previste dal d.lgs. N. 118/2011, nonché gli eventuali atti successivi e presupposti, in modo da consentire l'operatività e l'applicazione delle predette disposizioni entro e non oltre il 1° gennaio 2015.

Il recepimento del predetto Accordo da parte della Regione con legge regionale n. 21 del 2014 conferma proprio l'adeguamento da parte della Regione alla disciplina armonizzata.

Peraltro, si evidenzia che con l'allegata nota n. 3754 del 2015 la Regione siciliana - nel controdedurre ai rilievi formulati da questo Dipartimento in merito alle deroghe introdotte in materia di armonizzazione alla legge regionale n. 21 del 2014 con la successiva legge regionale n. 3 del 2015 (articolo 11) - aveva precisato che le deroghe di cui all'articolo 11 della legge regionale n. 3 del 2015 intendevano ottemperare all'accordo sottoscritto con lo Stato nel 2014 tenendo conto di specifiche esigenze contabili regionali e della funzionalità organizzativa dell'Amministrazione regionale e, nel contempo, aveva assunto l'impegno a definire entro l'esercizio finanziario 2015 il percorso che garantisse "sia l'assoluto rispetto delle finalità della riforma contabile quali l'omogeneità, l'intelligibilità, la confrontabilità, la necessità di consolidamento dei conti pubblici, sia il necessario e puntuale rispetto dei principi contabili generali ed applicati introdotti dalla riforma [d.lgs. N. 118/2011] che costituiscono presidio e garanzia delle predette finalità".

L'articolo 1, comma 1, L.R. 5 marzo 2020, n. 7 nel prevedere che "nelle more dell'adeguamento del proprio ordinamento contabile ai principi statali di armonizzazione contabile, la Regione continua ad applicare le disposizioni di cui all'articolo 11, commi 7, 8 lettere a) e b) e 13 della legge regionale 13 gennaio 2015, n. 3" utilizza una locuzione "continua ad applicare" che lascia dubbi interpretativi sull'intento regionale di abrogare o meno in via implicita i restanti commi del medesimo articolo.

In ogni caso, la predetta disposizione, nel prevedere di "continuare ad applicare" il comma 13 della citata legge 3/2015 - il quale stabilisce che "Per quanto non diversamente regolato per effetto del rinvio operato dal comma 1 e per effetto delle ulteriori disposizioni introdotte dal presente articolo, continua a trovare applicazione la vigente disciplina regionale di contabilità" - dispone una chiara deroga al decreto legislativo 118 del 2011.

Nel merito, occorre precisare che il comma 13 in parola rappresenta una clausola generale di difficile delimitazione che verosimilmente potrebbe disvelare la volontà del legislatore

regionale di continuare ad applicare non solo il comma 1 del citato articolo 11, ma anche tutte le ulteriori disposizioni previste dal medesimo articolo.

Pertanto, tale artificio legislativo si pone in palese contrasto con il percorso di armonizzazione dei sistemi contabili regionali nell'alveo del quale si innestano il richiamato impegno regionale del 2015 e il decreto legislativo 27 dicembre 2019, n.158 recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli".

Con l'occasione, si richiama, inoltre, l'attenzione sulla circostanza che la disposizione in esame costituisce una deroga a tempo indeterminato, nelle more dell'adeguamento dell'ordinamento contabile della Regione Sicilia ai soli "principi statali di armonizzazione contabile", enucleabili dal d.lgs. N. 118 del 2011 e non anche alle singole regole di dettaglio di quest'ultimo, mantenendo pertanto in capo alla Regione la competenza ad attuarli nel modo più peculiare e congruente con le rispettive caratteristiche territoriali, in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione).

Al riguardo, si esprime parere contrario in quanto le regole sull'armonizzazione contabile sono vincolanti per tutti gli enti territoriali nazionali, ivi compresi quelli ad autonomia differenziata. Pertanto il prescritto "rinvio formale recettizio" costituisce un adempimento formale finalizzato a rendere coerente l'ordinamento finanziario e contabile della Regione e dei rispettivi enti locali al dettato costituzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, che riserva alla potestà esclusiva statale la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici».

L'eventuale facoltà della regione di introdurre una peculiare disciplina contabile che operi deroghe, omissioni ed integrazioni rispetto alla normativa statale di riferimento è, infatti, suscettibile di comportare la sostanziale disapplicazione di quest'ultima nell'ambito della Regione con conseguente grave pregiudizio per gli equilibri finanziari e di bilancio, nonché per il rispetto dei vincoli nazionali ed europei cui è sotteso lo stesso processo di armonizzazione.

Tale posizione è stata corroborata anche dalla sentenza n. 80 del 2017, con cui la Corte Costituzionale, nel precisare preliminarmente che «l'armonizzazione dei bilanci pubblici è una competenza esclusiva dello Stato, che non può subire deroghe territoriali, neppure all'interno delle autonomie speciali costituzionalmente garantite», ha altresì ribadito che il decreto legislativo n. 118 del 2011 non contiene disposizioni ispirate

soltanto all'armonizzazione dei bilanci ma anche ai parametri di cui agli artt. 81 e 97 della Costituzione, nonché al coordinamento della finanza pubblica. In questa prospettiva l'armonizzazione dei bilanci pubblici appare caratterizzata da un nesso d'interdipendenza con altre materie: in particolare, la realizzazione dell'omogeneità dei sistemi contabili appare preordinata al conseguimento di obiettivi ulteriori, tra i quali figurano la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci (sentenza n. 184 del 2016). Da questa interdipendenza con le predette materie è disceso, come conseguenza, il fatto che "la stretta compenetrazione degli ambiti materiali ha reso inseparabili alcuni profili di regolazione". Più precisamente la Corte costituzionale definisce il riferimento alla normativa del d.lgs. 118/2011 come "integrale", cioè comprensivo di tutte le disposizioni che riguardano la struttura e la disciplina dei bilanci e quindi idoneo a delineare un linguaggio contabile completo e che ha senso (permettendo comunicazione e comparabilità piena dei conti delle diverse PA) solo se applicato nella sua integralità.

Sempre la Corte sottolinea, inoltre, che «senza l'uniformità dei linguaggi assicurata dall'armonizzazione dei conti pubblici a livello nazionale non sarebbe possibile alcun consolidamento della finanza pubblica allargata, il quale - essendo una sommatoria dei singoli bilanci delle amministrazioni pubbliche - non può che avvenire in un contesto espressivo assolutamente omogeneo. L'omogeneità dell'espressione finanziaria e contabile deve ricoprendere non solo gli schemi ed i modelli aggreganti ma anche la rappresentazione uniforme dei fenomeni giuridici ed economici sottesi alla struttura matematica dei bilanci».

Per le suesposte considerazioni, si propone l'impugnativa dinanzi alla Corte Costituzionale della legge della Regione Siciliana n. 7 del 2020, ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione, limitatamente all'articolo 1, per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in riferimento al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.