

Sentenza: n. 205 del 21 maggio 2019 (deposito del 25 luglio 2019)

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana); art. 81, terzo comma, art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 9, comma 6, della legge della Regione Siciliana 10 luglio 2018, n. 10 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale. Stralcio I)

Esito: - illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 6, della legge della Regione Siciliana 10 luglio 2018, n. 10 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale. Stralcio I);
- inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 6, della legge della Regione Siciliana n. 10 del 2018, in riferimento agli artt. 14 e 17 del regio decreto-legge 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana).

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 6, della legge della Regione Siciliana 10 luglio 2018, n. 10 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), in riferimento agli articoli 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 9, commi 3-bis e 3-ter, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anticrisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, e in riferimento all'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

L'articolo 9, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 10 del 2018, aggiunge all'articolo 85 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), il seguente comma: «*1-bis. Gli enti di cui al comma 1 si iscrivono presso la piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti di cui all'articolo 9 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2*».

L'articolo 85 (Certificazione dei crediti nei confronti dei Consorzi e delle società d'ambito poste in liquidazione), come modificato da tale aggiunta, così recita: «*1. Per favorire lo smobilizzo di crediti vantati dalle imprese che abbiano realizzato forniture ai Consorzi e alle Società d'ambito posti in liquidazione, ai sensi della legge regionale 8 aprile 2010, n. 9, in seguito alla presentazione dell'istanza di certificazione presso la piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti, di cui all'articolo 9 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, i commissari liquidatori nominati ai sensi dell'articolo 19 della legge regionale 8 aprile 2010, n. 9 certificano i crediti, ai sensi dell'articolo 1988 del codice civile, entro il termine di trenta giorni dalla data di ricezione dell'istanza. 1-bis. Gli enti di cui al comma 1 si iscrivono presso la piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti di cui all'articolo 9 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2*».

Secondo il ricorrente, l'inserimento da parte della norma regionale impugnata delle società d'ambito della Regione Siciliana in liquidazione tra i soggetti pubblici autorizzati a certificare i propri crediti, iscrivendosi nella piattaforma telematica nazionale, si porrebbe in contrasto con la disciplina statale, producendo sia un'estensione soggettiva, in quanto tali società non potrebbero ritenersi appartenere alla categoria delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme

generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), sia un'estensione oggettiva, disposta dalla successiva locuzione «*per la certificazione dei crediti di cui all'articolo 9 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2*», il cui comma 3-bis prevede che sono certificabili «*le somme dovute per somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali*», mentre l'art. 85, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 indicava solo i «*crediti vantati dalle imprese che abbiano realizzato forniture*».

Per il ricorrente, la disposizione in esame violerebbe gli artt. 14 e 17 dello statuto reg. Siciliana e l'art. 117, terzo comma, Cost., sotto il profilo del coordinamento della finanza pubblica, in relazione alla norma interposta costituita dall'art. 9, commi 3-bis e 3-ter, del citato d.l. n. 185 del 2008. Inoltre si verificherebbe anche la violazione dello stesso principio della copertura finanziaria di cui all'articolo 81, terzo comma, Cost., essendo la norma impugnata «*causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile*» (sentenza n. 184 del 2016).

La Corte preliminarmente dichiara l'inammissibilità delle questioni sollevate dal Presidente del Consiglio in riferimento agli articoli 14 e 17 dello statuto speciale della Regione Siciliana per l'assoluta carenza del percorso logico proposto dal ricorrente.

Per quanto riguarda le censure avanzate per violazione dell'articolo 81, terzo comma, e articolo 117, terzo comma, della Costituzione, la Consulta premette, ai fini del sindacato di merito, brevi cenni sulla disciplina della certificazione dei crediti vantati dai fornitori di beni e servizi nei confronti delle amministrazioni pubbliche, introdotta inizialmente dal decreto-legge n. 185 del 2008 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anticrisi il quadro strategico nazionale), come convertito, e in seguito più volte modificata ed estesa a Regioni ed enti locali.

In particolare, il comma 3-ter, aggiunto all'articolo 9 del d.l. n. 185 del 2008 dall'art. 13, comma 1, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012)*», ha previsto che la certificazione non possa essere rilasciata, a pena di nullità: a) dagli enti locali commissariati ai sensi dell'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali); b) dalle Regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari.

Inoltre, con l'articolo 27, comma 2, lettere a), b), c) e d), del d.l. n. 66 del 2014 sono state apportate ulteriori modifiche, e, in particolare, è stato ampliato l'ambito soggettivo delle amministrazioni tenute alla certificazione dei crediti, esteso a tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Infine, l'articolo 7, comma 1, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), ha poi stabilito che ai fini della predetta certificazione le pubbliche amministrazioni debbano utilizzare unicamente la piattaforma elettronica istituita presso la Ragioneria generale dello Stato.

Per effetto dell'evoluzione di tale disciplina, è stato quindi consentito ai creditori delle pubbliche amministrazioni non solo di monetizzare i propri crediti, cedendoli pro soluto o pro solvendo agli istituti di credito o ai soggetti specializzati nel factoring, ma è stata altresì attribuita loro la facoltà di compensarli con le somme dovute dai medesimi in seguito all'iscrizione a ruolo di tributi (in tal senso dispone infatti l'art. 28-quater del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, recante «*Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito*», introdotto dall'art. 31, comma 1-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante «*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*», convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122; ambito ulteriormente ampliato dall'art. 28-quinquies del medesimo d.P.R. n. 602 del 1973, inserito dall'art. 9, comma 1, del d.l. n. 35 del 2013, come convertito, con il quale si è estesa la compensazione anche a numerose ipotesi di procedure deflative del contenzioso tributario).

Inoltre, le certificazioni devono contenere l'indicazione della data dei pagamenti previsti e, ai sensi dell'articolo 28-quater del d.P.R. n. 602 del 1973, «*[q]ualora la regione, l'ente locale o l'ente del Servizio sanitario nazionale non versi all'agente della riscossione l'importo oggetto della certificazione entro sessanta giorni dal termine nella stessa indicato, l'agente della riscossione ne dà comunicazione ai Ministeri dell'interno e dell'economia e delle finanze e l'importo oggetto della certificazione è recuperato mediante*

riduzione delle somme dovute dallo Stato all'ente territoriale a qualsiasi titolo, incluse le quote dei fondi di riequilibrio o perequativi e le quote di gettito relative alla compartecipazione a tributi erariali. Dai recuperi di cui al presente comma sono escluse le risorse destinate al finanziamento corrente del servizio sanitario nazionale. Nel caso in cui il recupero non sia stato possibile, l'agente della riscossione procede, sulla base del ruolo emesso a carico del titolare del credito, alla riscossione coattiva secondo le disposizioni di cui al titolo II del presente decreto».

Alla luce di tali premesse, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 10 del 2018 è fondata sia in riferimento all'articolo 117, terzo comma, Cost. per violazione dei principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica», posti dagli artt. 3-bis e 3-ter del d.l. n. 185 del 2008, sia in riferimento all'articolo 81, terzo comma, Cost.

La richiamata disciplina statale, nell'esercizio della potestà concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica», ha introdotto disposizioni afferenti a tutte le pubbliche amministrazioni con lo scopo di uniformare l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione della citata certificazione dei crediti, del procedimento di certificazione e del recupero degli importi assoggettati a compensazione. Si tratta di ambiti aventi un rilevante impatto sulla finanza pubblica allargata, a carico della quale inducono oneri diretti e indiretti. Tra questi effetti, in termini di onerosità, è necessario sottolineare la facoltà per i creditori di compensare i crediti commerciali con le somme dovute all'erario per imposte e tasse.

La disciplina statale salvaguarda inderogabili esigenze di carattere funzionale al fine di garantire l'unitarietà del sistema di finanza pubblica rispetto alla tutela di interessi di rilievo nazionale insuscettibili di frazionamento anche quando riguardano situazioni in qualche modo collegate all'esercizio dell'autonomia territoriale.

Nella fattispecie in esame il legislatore regionale, intromettendosi nella perimetrazione soggettiva ed oggettiva della certificazione precedentemente descritta, viene a differenziare il proprio ambito territoriale attraverso l'esercizio di una prerogativa che gli è preclusa.

È utile ricordare che la disciplina statale della certificazione, oltre ad assicurare fondamentali interessi riconducibili alla finanza pubblica allargata, è funzionale anche alla salvaguardia della certezza dei traffici giuridici.

Infatti, un sistema unitario e strutturato in modo da precludere l'accesso di soggetti insolventi o di dubbia solvibilità risponde agli interessi di tutti gli operatori economici, non solo dello Stato nella veste di garante dell'equilibrio della finanza pubblica allargata. È essenziale che chiunque intenda negoziare titoli afferenti ad un credito verso un soggetto pubblico possa contare sull'elevato grado di attendibilità di dati – certificativi della sua esistenza e della sua solvibilità – risultanti da un registro telematico unico e uniforme.

Dunque, la Corte accoglie la questione dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 6, della legge della Regione Siciliana n. 10 del 2018 in riferimento all'articolo 81, terzo comma, e articolo 117, terzo comma, della Costituzione.