

La Corte costituzionale ribadisce l'incompatibilità con i principi di sana gestione finanziaria degli interventi di estensione temporale del ripiano del disavanzo, ma salva la normativa statale impugnata

Sommario: 1. *I principi consolidati* – 2. *La rilevanza della questione*.

1. I principi consolidati

Con la sentenza in commento (1), la Corte costituzionale continua il suo percorso, ormai pluriennale, focalizzato sui bilanci regionali e sulla tenuta delle leggi delle regioni in rapporto con i principi costituzionali ed ordinari di equilibrio del bilancio e di sana gestione finanziaria, di cui agli artt. 81 e 97 Cost.; la sentenza si pone in continuità con le precedenti e in particolare con le decisioni n. 18/2019 e n. 115/2020, nelle quali, tra gli altri importanti principi enunciati, è stato sottolineato il necessario collegamento tra la durata del piano di riequilibrio degli enti locali ed il principio della responsabilità di mandato che astringe gli amministratori (2).

Anche la decisione in commento ribadisce il percorso iniziato sin dalla storica sentenza n. 39/2014 e l'emersione di un diritto all'equilibrio del bilancio quale bene dello Stato-comunità e come espressione non soltanto e non tanto di un rispetto ragionieristico del pareggio dare-avere, ma come cartina di tornasole di una buona amministrazione e della correlativa re-

(1) La Corte si è pronunciata su due ordinanze della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, in date 20 ottobre 2020 e 28 aprile 2021, previa riunione dei giudizi.

(2) Corte cost. n. 115/2020, punto 10 del considerato in diritto, che sottolinea anche il necessario rispetto del principio dell'equità intergenerazionale; cfr. N. Nikifarava, *Prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 115/2020 e sul ruolo operativo della Corte dei conti nella garanzia degli equilibri di bilanci degli enti locali*, in questa *Rivista*, 2020, 3, 195; Corte cost. n. 18/2019, punto 6 del considerato in diritto; F.S. Marini, *Il controllo della Corte dei conti sui piani di riequilibrio degli enti locali alla luce della sentenza n. 18/2019 della Corte costituzionale*, *ivi*, 2019, 2, 5.

sponsabilità di coloro che hanno la responsabilità, non solo politica, di compiere scelte avvedute a salvaguardia delle risorse dei cittadini, prelevate attraverso il sacrificio fiscale. Importante è anche l'aver ribadito il diritto all'equità intragenerazionale e intergenerazionale, principio che è anch'esso emerso negli ultimi anni, in una prospettiva che vede l'attuazione di una sana gestione finanziaria non solo in un arco contingente ma, come dovrebbe essere, in una prospettiva finalizzata a garantirla anche alle future generazioni, già gravate di un consistente debito pubblico che non hanno concorso a realizzare (3).

Dopo aver ribadito l'ormai pacifica legittimazione delle sezioni regionali di controllo, in sede di parifica del rendiconto regionale (4), a sollevare la questione di legittimità costituzionale (cfr. Corte cost. n. 181/2015, n. 89/2017, n. 196/2018, *ex plurimis*), la Consulta entra nel problema che si è determinato in una regione il cui bilancio ha sempre presentato numerose criticità, tanto da rimanere senza approvazione per diversi anni.

2. La rilevanza della questione

Il primo aspetto posto dalla sezione regionale, con le due distinte ordinanze di rimessione, è innanzitutto la compatibilità con i principi costituzionali evocati della normativa statale, che, in estrema sintesi, era intervenuta sull'art. 9, c. 5, d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2015, n. 125, che già derogava all'art. 42, c. 12, d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 e successive modifiche e integrazioni.

La sezione esamina congiuntamente la rilevanza della questione di legittimità costituzionale della legislazione statale, sul giudizio di parificazione del rendiconto regionale, di cui si dubita della legittimità, con quella regionale, evidentemente ritenuta sviluppo di quella primaria. E, al riguardo, ritiene che se le norme impugnate dovessero essere espunte dall'ordinamento

(3) Su questo I. Ciolli, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito. Riflessioni sul tema*, in *Bilancio comunità persona*, 2021, 1, 51, con ampi richiami dottrinali e filosofici. L'Autrice ragiona in termini di collocazione dogmatica del diritto delle generazioni future e del correlativo dovere di preservazione delle risorse – in primo luogo ambientali – da parte di quelle presenti. Rilevanti anche le conseguenze di un consumo indiscriminato dei beni, della mancanza di una programmazione di lungo periodo, che rende *inermi di fronte alle sfide e alle emergenze, ormai sempre più ravvicinate, in campo economico e finanziario*.

(4) Su cui M. Pieroni, *La Corte dei conti nella giurisprudenza costituzionale*, in <www.corte costituzionale.it>, M. Tarrantino, *Note minime in tema di legittimazione a promuovere incidente di costituzionalità in sede di parifica*, in questa *Rivista*, 2021, 1, 3; F.M. Marini, *La disomogeneità dei controlli e la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità: una giurisprudenza in espansione*, in <www.federalismi.it>, 17 luglio 2019; P. Santoro, *L'accesso alla giustizia costituzionale delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in materia di equilibri finanziari*, in <www.contabilità-pubblica.it>, 26 febbraio 2019.

giuridico, “la posta di disavanzo iscritto in spesa nel bilancio preventivo si appaleserebbe illegittima in quanto gravemente sottostimata, con l’immediata conseguenza della compromissione del principale saldo di bilancio, ovvero il risultato di amministrazione a fine esercizio, nella parte in cui quest’ultimo non registra, in termini di recupero del deficit, il miglioramento altrimenti imposto dall’art. 9, c. 5, d.l. n. 78/2015”, per di più dilatando in un orizzonte temporale ventennale – anziché decennale come imposto dall’art. 9, c. 5 d.l. n. 78/2015 – per il 2014, mentre per l’anno successivo detto orizzonte è ampliato da quello ordinario triennale (ai sensi dell’art. 42 d.lgs. n. 118/2011) in ventennale.

E che, in sostanza, la normativa statale aveva, nell’ottica del remittente, indubbia rilevanza, lo si ricava dall’applicazione specifica della legge statale al recupero del disavanzo al 31 dicembre 2014 e al 31 dicembre 2015 che, in assenza della l. n. 205/2017, avrebbe dovuto essere recuperato rispettivamente in un arco decennale o triennale.

L’ordinanza, del resto, ha avuto cura di tradurre in termini contabili l’effetto prodotto non soltanto dall’entrata in vigore della legge regionale, ma anche e soprattutto da quella statale, quantificando nell’esercizio 2019 l’ammontare della rata del piano (decennale) di rientro dal deficit 2014 in base all’art. 9, c. 5, d.l. n. 78/2015 e quella di rientro del deficit 2015 sulla base del piano triennale previsto dall’art. 42 del decreto di armonizzazione, atteso il mancato recupero nel corso del successivo triennio e da applicare all’esercizio in parifica (2019); con la correlativa comparazione del deficit totale da applicare all’esercizio 2019, 139.169.858 anziché 25.544.172 (1/20 del disavanzo 2014) e 4.404.076 (1/20 del disavanzo 2015).

La Corte non esamina, ritenendo l’ordinanza inammissibile *in parte qua* per difetto di motivazione sulla rilevanza, le norme statali affermando testualmente che:

“Il richiamo fatto dal giudice rimettente al preteso rapporto genetico tra le disposizioni statali e quelle regionali censurate non viene sostenuto da alcuna attendibile argomentazione, poiché non è citato alcun documento normativo o amministrativo dal quale emerga che la Regione Abruzzo si sia impegnata – secondo quanto previsto dai cc. 779, 780 e 782 dell’art. 1 l. n. 205/2017 – a riqualificare la propria spesa attraverso il progressivo incremento degli investimenti, aumentando i pagamenti complessivi negli anni dal 2018 al 2026”.

Tuttavia, il rapporto genetico tra le disposizioni statali e quelle regionali lo enuncia espressamente proprio la legge regionale impugnata, che dichiara, sia alla lett. a) che alla lett. c), che la dilatazione del tempo del ripiano del deficit è disposta proprio ai sensi dell’art. 1 cc. 779, 780 e 782 dell’art. 1 l. n. 205/2017. E proprio i richiamati cc. 779 e 780 dispongono la riqualificazione e l’incremento degli investimenti, prevedendo altresì che in mancanza, lungi

dall’inapplicabilità della legge stessa – come sembrerebbe potersi desumere dalla sentenza 235, vengono semplicemente comminate le sanzioni di cui all’art. 1, c. 475, l. 11 dicembre 2016, n. 232. La norma regionale, infatti, dispone l’iscrizione, nello stato di previsione della spesa, una quota del disavanzo di amministrazione presunto per ciascuna delle tre annualità di bilancio (2019-2020-2021), in attuazione di quanto previsto dall’art. 1, c. 779 ss., l. 27 dicembre 2017, n. 205, quantificando il disavanzo di amministrazione presunto ai sensi dell’ultimo periodo dell’art. 1, c. 779, l. 27 dicembre 2017, n. 205.

Di tale imprescindibile collegamento aveva del resto dato atto la Regione Abruzzo, la quale aveva osservato che le norme regionali impugnate si limitavano a dare integrale applicazione delle disposizioni di cui ai cc. 779, 780 e 782 dell’art. 1 della l. n. 205/2017 (punto 3 della parte in fatto).

Per la Corte costituzionale, così come ha indicato in termini contabili lo scostamento per effetto dell’applicazione della legge regionale, la sezione avrebbe dovuto quantificare i pagamenti per investimenti con riguardo agli esercizi 2018, 2019, 2020 e 2021-2026 secondo le percentuali indicate dalle disposizioni statali.

Supera, invece, il vaglio di ammissibilità e di rilevanza, la questione relativa alla legge regionale, sotto entrambi i parametri costituzionali evocati (artt. 81 e 97 Cost.) alla luce delle puntuali argomentazioni della sezione remittente e della considerazione secondo cui il disavanzo va collegato alla “reale situazione dei conti nel momento in cui viene elaborato il bilancio di previsione”, sicché la sostituzione di dati reali con mere espressioni matematiche (disavanzo presunto) viola il principio – tra gli altri – di credibilità e veridicità del bilancio nonché quello di continuità.

E a questo punto la motivazione della decisione si cala nella consolidata e propria giurisprudenza, retro richiamata, sul necessario rispetto della sana gestione finanziaria, espressione del diritto al bilancio quale bene dello Stato-comunità; garanzia della responsabilità di mandato dell’apparato politico-amministrativo delle comunità amministrate; infine, *but not least*, espressione e vincolo del rispetto del principio dell’equità intergenerazionale.

A questo ultimo riguardo, di rilievo sono le considerazioni della Consulta, evidentemente influenzate anche dal contesto congiunturale determinatosi a seguito della pandemia da Covid-sars-19; l’esigenza di evitare squilibri nei conti, con necessità di “ulteriori manovre finanziarie restrittive che possono gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione”, già espresse nella nota decisione n. 10/2015 sulla “Robin Tax”.

Nel concordare, dunque, con la sezione remittente circa il contrasto delle norme regionali con i parametri costituzionali, la Corte disattende la difesa regionale, che aveva cercato di qualificare le norme in esame come una modalità di “riallineamento contabile” nell’armonizzare i vari risultati di diversi esercizi

(2014-2018), risultati in disavanzo che però sarebbe stato “spalmato” e recuperato nel ventennio concesso dal piano di rientro.

La Corte sottolinea anche la natura del disavanzo risultante dal riaccertamento straordinario dei residui che non è una tecnica contabile ma una modalità (analogica a quella della svalutazione dei crediti nella contabilità economica) volta alla verifica della certezza ed esigibilità dei crediti e dei debiti pregressi e inerenti all’esercizio del rendiconto, quale espressione del principio di veridicità del bilancio. Un’esposizione di crediti e debiti non rispondente alla realtà, infatti, avrebbe per effetto quello di minare la stabilità finanziaria dei bilanci, fondandola su risorse fittizie e foriere di ulteriori squilibri strutturali del bilancio nel prosieguo della gestione.

ELENA TOMASSINI