



14 DICEMBRE 2022

Il peso delle regole contabili
sull'attrattività territoriale. Il caso della
regione Abruzzo

di Cristina Equizi

Assegnista di ricerca in Diritto pubblico
Università degli Studi dell'Aquila

Il peso delle regole contabili sull'attrattività territoriale. Il caso della regione Abruzzo*

di **Cristina Equizi**

Assegnista di ricerca in Diritto pubblico
Università degli Studi dell'Aquila

Abstract [It]: L'articolo, attraverso l'analisi della recente giurisprudenza costituzionale relativa ad alcune leggi della regione Abruzzo, intende riflettere sui casi di utilizzo della potestà legislativa regionale che, mossi dall'intenzione di accrescere la cd. "attrattività territoriale", si rilevano non conformi al quadro costituzionale. Il richiamo alla "attrattività dei territori" non può giustificare il mancato rispetto del principio di copertura finanziaria e comunque richiede, la capacità degli amministratori di attuare politiche di sviluppo territoriale che non si concretizzino in "meri slogan politici".

Title: The influence of accounting rules on territorial attractiveness. The case of the Abruzzo region

Abstract [En]: The study, through the analysis of the recent constitutional jurisprudence relating to some laws of the Abruzzo, intends to reflect on the cases of use of the legislative regional power which, moved by the intention of increasing the so-called "territorial attractiveness", are found to be non-compliant with the constitutional framework. The reference to the "attractiveness of the territories" cannot justify failure to comply with the principle of financial coverage and in any case requires the ability of administrators to implement territorial development policies that do not materialize in "political slogans".

Parole chiave: Attrattività territoriale; bilancio regionale; responsabilità; regole contabili, copertura finanziaria

Keywords: Territorial attractiveness; regional budget; responsibility; accounting rules; financial coverage

Sommario: 1. Premessa. 2. Un quadro generale della finanza regionale. 3. Il ruolo del rendiconto nella democrazia rappresentativa. Riflessi sull'attrattività territoriale. 3.1 (segue). Autonomia contabile regionale e democrazia rappresentativa: due facce della stessa medaglia. 4. L'incidenza del principio di copertura finanziaria sull'attrattività di un territorio. Il caso delle sentenze della Corte costituzionale nn. 227 del 2019 e 106 del 2021. 5. Cenni conclusivi

1. Premessa

L'obiettivo del presente lavoro è quello di indagare la relazione tra le regole di bilancio e i profili di attrattività territoriale prendendo a riferimento due leggi della regione Abruzzo (l.r. 24 agosto 2018, n. 28 "Abruzzo 2019. Una legge per L'Aquila Capoluogo" e l.r. 28 gennaio 2020, n. 3 "Legge di stabilità regionale 2020") che si caratterizzano per il contenuto attinente al profilo dell'attrattività territoriale ed oggetto, come si vedrà, delle sentenze della Corte costituzionale n. 227 del 2019 e n. 106 del 2021.

La scelta di approfondire tale relazione con riguardo alla regione Abruzzo, come ente territoriale di osservazione scientifica, nasce dalle pronunce che negli ultimi cinque anni la Corte costituzionale ha reso in relazione ai bilanci dell'ente. Il bilancio è lo strumento non solo di rappresentazione delle grandezze

* Articolo sottoposto a referaggio.

contabili ma anche di realizzazione delle politiche pubbliche poste in essere dall'ente territoriale¹. Il bilancio, inteso come “*bene pubblico*”², è il documento in cui si concentrano le scelte fondamentali per la gestione della politica economica nazionale e, nelle sue declinazioni territoriali, è strumento di governo delle comunità amministrato³.

In considerazione di questa premessa, dopo un'iniziale analisi della normativa in tema di finanza regionale verrà posta l'attenzione sulle ultime e più rilevanti pronunce della Corte costituzionale nelle quali la regione Abruzzo è incorsa nella violazione del principio di copertura finanziaria delle leggi (art. 81 Cost.) e dell'obbligo, indefettibile per ogni ente territoriale, di effettuale annualmente l'esatta ricognizione dei residui attivi e passivi, quale operazione preliminare al rendiconto⁴.

Questo passaggio risulta essere propedeutico per comprendere come l'attrattività dei territori venga ad intersecarsi con una serie di fattori, anche tecnici, tra i quali vanno annoverati, oltre al rispetto del principio di copertura finanziaria, la capacità degli amministratori di attuare politiche di sviluppo territoriale che non si concretizzino in “*meri slogan politici*”⁵ e la consapevolezza che i vincoli posti sui bilanci degli enti non possono considerarsi l'unica causa delle difficoltà di realizzazione delle prescelte politiche.

In questo senso, le decisioni di bilancio risultano essere fondamentali sia in termini di rappresentazione dei dati contabili, sia in riferimento alla valenza politica⁶ delle scelte effettuate, senza tralasciare il rispetto del principio di copertura finanziaria⁷ necessario per far sì che le leggi non rimangano delle “*ipotesi politiche*”⁸.

Pertanto, anche rispetto alla valorizzazione del territorio la dimensione finanziaria costituisce elemento necessario alla realizzazione della stessa. In questa prospettiva, lo studio delle complesse dinamiche che nel tempo si sono fatte strada all'interno della regione Abruzzo, riguardo la mancata approvazione dei

¹ N. LUPO - G. RIVOSECCHI, *Quando l'equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali*, in *Le Regioni*, 2012, p. 1062 ss.

² Il bilancio è “*funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, permettendo così il naturale confronto tra il programmato ed il realizzato*”, Corte cost., sent. n. 184 del 2016. Sul punto, cfr., L. ANTONINI, *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: Il bilancio è bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *Riv. AIC*, n. 1 del 2018, p. 15.

³ C. BERGONZINI, *Gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) come strumento di coordinamento delle politiche nei rapporti tra Stato e Regioni*, in C. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio*, FrancoAngeli, Milano, p. 281 ss.

⁴ Corte cost., sent. n. 89 del 2017.

⁵ Corte cost., sent. n. 227 del 2019.

⁶ Le politiche pubbliche si esplicano attraverso leggi che sono frutto della decisione politica relativa non solo alla determinazione dell'azione pubblica diretta a consentire l'erogazione di una prestazione, ma anche, e soprattutto, al finanziamento della stessa. Cfr., W. GIULIETTI, *Funzione politica del bilancio e tutela dell'interesse finanziario*, in *Il diritto dell'economia*, n. 2 del 2019, p. 302 ss.

⁷ Ricordiamo che dall'obbligo costituzionale di copertura (*ex. art. 81 Cost.*) discende la necessità anche di una corretta quantificazione degli oneri derivanti da ciascuna norma.

⁸ Corte cost., sent. n. 227 del 2019.

rendiconti dell'ente, all'illegittima iscrizione dei disavanzi nel bilancio regionale e al mancato rispetto del principio di copertura finanziaria, è utile per individuare il quadro precario della finanza pubblica regionale all'interno del quale sono andate ad inserirsi le sentenze della Corte costituzionale, dove il dato riferito ai profili finanziari è andato ad intersecarsi con quello dell'attrattività territoriale. Ciò spinge ad interrogarsi sul fondamentale ruolo svolto dal bilancio e sulla capacità dei decisori politici di realizzare concretamente gli obiettivi programmatici prefissati, senza rischiare di incorrere in dichiarazioni di incostituzionalità.

2. Un quadro generale della finanza regionale

Le regioni, nonostante la previsione dell'art. 119 Cost. (anche nella versione della legge cost. n. 3 del 2001), sin dalla data del loro avvio hanno operato per decenni attraverso il sistema della finanza di trasferimento⁹ che le ha condotte verso una estromissione dalle decisioni riguardanti la provvista dei mezzi finanziari. Tale circostanza può essere considerata uno dei fattori che hanno determinato l'attenuarsi delle responsabilità politiche dei titolari degli organi regionali nei confronti delle collettività sottostanti. In questo contesto le regioni, per anni, non hanno dovuto assumersi la responsabilità politica di "chiedere risorse ai propri elettori"¹⁰.

Nonostante la necessità di attuare l'autonomia finanziaria¹¹, solo otto anni dopo la riforma costituzionale del 2001, con la legge delega n. 42 del 2009¹², è sembrata aprirsi una nuova stagione dell'assetto della

⁹ Come ricorda bene M. GORLANI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *forumcostituzionali*, 2006, p.198, "la finanza regionale italiana si è affermata come finanza di trasferimento e derivata, a partire dall'art.1 della legge 281/1970. La decisione sul quantum di risorse a disposizione delle Regioni, e sulle basi imponibili da incidere, è sempre stata essenzialmente statale, anche se le Regioni, progressivamente, grazie al ruolo della Conferenza Stato-Regioni, hanno trovato una sede di concertazione con l'autorità centrale".

¹⁰ L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, in *Riv. AIC*, 4, 2014, p. 2.

¹¹ La necessità di dare concreta attuazione all'autonomia finanziaria è stata richiamata per molto tempo anche dalla Corte costituzionale che, già nel 2003 con la sentenza n. 370, considerava "urgente" l'attuazione dell'articolo 119, al fine di realizzare quanto previsto dal Titolo V. Cfr., C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Cedam, Padova, 1976, p. 906, afferma che l'autonomia finanziaria risulta essere la "pietra angolare" del sistema regionale.

¹² Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

finanza decentrata, seppure il cd. federalismo fiscale¹³ non risulta essere ancora del tutto attuato e, come confermato dal PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza)¹⁴, non lo sarà prima del 2026.

In ogni contesto caratterizzato da risorse limitate, la questione dell'autonomia finanziaria costituisce l'occasione per favorire l'*accountability*, vale a dire il controllo democratico degli elettori sulle decisioni assunte dagli organi politici in merito alla destinazione delle risorse. La disponibilità di risorse finanziarie condiziona, dunque, i poteri locali nella realizzazione delle proprie politiche e il bilancio viene ad esprimere le scelte riguardanti le modalità di reperimento delle risorse pubbliche, l'impiego e la ricollocazione delle stesse. Tale ultimo profilo può riguardare, fra l'altro, anche la valorizzazione dell'attrattività del territorio.

Il bilancio rappresenta, infatti, la democraticità delle scelte e richiama un corretto sviluppo della cd. "contabilità di mandato"¹⁵ intesa come espressione chiara e coerente della consistenza numerica e finanziaria dei programmi politici, da conciliare, necessariamente, in modo corretto con la complessa tecnicità dei bilanci armonizzati¹⁶.

Tra autonomia finanziaria e armonizzazione contabile intercorre un delicato rapporto, opportuno da richiamare anche alla luce del profilo specifico su cui si intende riflettere con riguardo alle vicende abruzzesi.

¹³ Sul federalismo fiscale si v. senza pretesa di esaustività: L. GORI, *L'attuazione del federalismo fiscale: una storia di "destini" incrociati. Le prime scelte compiute, fra decreti legislativi, interferenze e aggiornamento progressivo della legge delega*, in *Federalismo fiscale*, Jovene, Napoli, 1, 2010, p. 57 ss.; N. LUPO, *Il procedimento di attuazione della delega sul federalismo fiscale e le nuove sedi della collaborazione tra i livelli territoriali: Commissione bicamerale, Commissione tecnica paritetica e Conferenza permanente*, in *Riv. Federalismi*, 23, 2009, p. 1 ss.; G. C. DE MARTIN E G. RIVOSECCHI, *Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge delega n. 42 del 2009*, in *Amministrazione in cammino*, 2009, pp. 1-10; R. BIFULCO, *Il Parlamento nella tenaglia degli esecutivi: il federalismo fiscale e la riforma del Senato*, in www.nelMerito.com, 2009; L. ANTONINI, *La rivincita della responsabilità. A proposito della nuova legge sul Federalismo fiscale*, in *I quaderni della sussidiarietà*, 2009; ID., *Le coordinate del nuovo federalismo fiscale*, in *Dir. prat. trib.*, 2009, 23; ID., *Un requiem per il federalismo fiscale*, in *Rivista Federalismi*, n. 16, 2016, p. 1; ID., *L'attuazione del federalismo fiscale, i costi standard e la concorrenza dei territori*, in *Federalismo fiscale e perequazione: l'autonomia della responsabilità*, (a cura di) G. ARMAO, Aracne editrice, Roma, 2013; L. TOSI, *La fiscalità locale nel disegno di legge sul federalismo*, in *Federalismo fiscale*, Jovene, Napoli, 2008, p. 39; E. DE MITA, *Le basi costituzionali del federalismo fiscale*, Giuffrè, Milano, 2009;

¹⁴ Tra le diverse missioni che fanno parte del piano approvato dall'Unione europea a fine luglio 2021¹⁴, spicca, tra le riforme fiscali, il federalismo fiscale, già previsto dalla legge n. 42 del 2009 che ha introdotto la necessità di finalizzare le risorse dei livelli territoriali sulla base di criteri oggettivi ai fini di un uso efficiente delle stesse. Per i Comuni si parla di un processo in corso dal 2015 ai fini della distribuzione del fondo di solidarietà comunale tramite la differenza tra fabbisogni *standard* e capacità fiscali per superare il concetto di spesa storica. Per le Regioni invece, l'attuazione risulta essere molto lontana, in quanto, per come si apprende dallo stesso PNRR, non sarà definita prima dell'aprile del 2026, essendo ancora in corso di approfondimenti da parte del tavolo tecnico istituito presso il MEF.

¹⁵ Corte cost. sent. n. 18 del 2019, nozione in base a cui "la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate". E. D'ALTERIO, *Dietro le quinte di un potere. Pubblica amministrazione e governo dei mezzi finanziari*, il Mulino, Bologna, 2021, p. 184 ss., afferma che "tale nozione, utilizzata principalmente dalla Corte dei conti, è stata associata alla responsabilità che insorgerebbe in capo al vertice politico dell'ente in caso di omessa o infedele compilazione della relazione di fine mandato e/o sua tardiva pubblicazione sul sito web dell'ente, fattispecie che integrerebbe gli estremi di un illecito contabile a base sanzionatoria".

¹⁶ Così A. CAROSI, richiamando la sentenza n. 184 del 2016, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in C. BERGONZINI (a cura di) *Costituzione e bilancio*, FrancoAngeli, Milano, 2019, p. 57 ss.



La materia “*armonizzazione dei bilanci pubblici*”, individuata in Costituzione con la riforma del Titolo V del 2001 inizialmente nell’ambito della competenza concorrente (art. 117, co. 3 Cost.), è stata poi assegnata alla competenza esclusiva statale¹⁷ con la legge di revisione costituzionale n. 1 del 2012 che ha introdotto nel nostro ordinamento il principio dell’equilibrio di bilancio¹⁸. La ragione di tale modifica risiede nel fatto che limitando il ruolo uniformatore dello Stato ai soli principi fondamentali, si è andata generando una babele di “*dialetti contabili*” che impedivano quella confrontabilità delle politiche che costituisce, invece, la ragione stessa del federalismo fiscale.

In questo contesto il sistema di contabilità pubblica non era in grado di svolgere correttamente la funzione conoscitiva sua propria, in quanto consentiva l’adozione di sistemi contabili diversi, di schemi di bilancio differenti e di principi contabili non uniformi. È risultata, dunque, vincente la scelta di riportare la materia dell’armonizzazione contabile nell’ambito della competenza esclusiva statale, permettendo così uno svolgimento dell’autonomia territoriale armonico con i principi del federalismo fiscale che si fondano essenzialmente sull’autonomia di entrata e di spesa ma non sulla confusione contabile. È per tale ragione che il processo di armonizzazione contabile è rivolto a consolidare i conti pubblici e ad aumentare la trasparenza attraverso l’affermazione di un linguaggio comune che ne permetta la confrontabilità oltre alla realizzazione di un sistema contabile appropriato al modello di maggiore decentramento delle responsabilità di spesa e di prelievo, introdotto in esecuzione dalla legge delega n. 42 del 2009, con cui è stata rideterminata la struttura dei rapporti finanziari tra Stato ed enti territoriali, con l’attribuzione alle regioni e agli enti locali della piena autonomia di entrata e di spesa¹⁹.

¹⁷ L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Riv. AIC*, 1, 2017, p. 1.

¹⁸ Artt. 81, 97 e 119 Cost. In particolare, la legge di riforma costituzionale del 2012 ha modificato l’articolo 119 Cost., declinando il principio di equilibrio di bilancio anche nella disciplina relativa alla finanza delle Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni. La riforma, posta a presidio della salvaguardia dell’equilibrio unitario della finanza pubblica in attuazione dei principi di coordinamento finanziario (contenuti nei novellati artt. 81, 97, 117 e 119 Cost.), costituisce un passaggio fondamentale nel processo di rafforzamento dei controlli, al fine di garantire il consolidamento delle finanze pubbliche, soprattutto sotto la spinta dei vincoli europei. A tal riguardo si v. G. RIVOSECCHI, *L’armonizzazione dei bilanci pubblici degli Enti territoriali: orientamenti e prospettive alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. della Corte dei conti*, n. 3-4, 2016, p. 556 e ss.

¹⁹ Cfr., L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, *op. cit.*, p.4 ss. Più nello specifico, l’armonizzazione contabile costituisce un’attuazione delle Direttive dell’Unione europea volte all’introduzione di meccanismi rafforzati di controllo e di sorveglianza sugli squilibri macroeconomici e finanziari degli Stati membri. La Direttiva 2011/85/UE - inclusa nell’insieme dei provvedimenti noti come *Six pack* - ha fissato regole minime comuni per i quadri di bilancio nazionali finalizzate a renderli più trasparenti, confrontabili e il più possibile completi e veritieri, e sviluppati su un medesimo orizzonte temporale pluriennale di programmazione (almeno tre anni). L’esigenza di assicurare la qualità, trasparenza e omogeneità dei conti pubblici trova anche riscontro nelle modifiche apportate alla disciplina sulla qualità dei dati statistici contenuta nel protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi (Reg. CE 25 maggio 2009, n. 479/2009). Una completa ed omogenea rappresentazione dei dati contabili è presupposto necessario per la verifica del rispetto dei vincoli finanziari assunti ai sensi delle regole di *governance* europea: proprio a tali fini, la Direttiva 2011/85/UE ha richiesto, da un lato, l’adozione, in sede di programmazione di bilancio, di meccanismi di coordinamento tra tutti i sottosettori dell’amministrazione, e dall’altro ha evidenziato la necessità di uniformità delle regole e delle procedure contabili.

3. Il ruolo del rendiconto nella democrazia rappresentativa. Riflessi sull'attrattività territoriale

Negli ultimi cinque anni palesi si sono mostrate le difficoltà della regione Abruzzo in tema di equilibrio di bilancio e di onere di rendicontazione. A tal riguardo, il primo profilo che può rilevarsi quando si parla di attrattività di un territorio rispetto alle regole di bilancio è il grado di osservanza dello strumento della rendicontazione. Da questo punto di vista l'intervento della Corte dei conti in sede di parificazione del bilancio, ed in particolare il potere di sollevare questione di legittimità costituzionale, può essere un elemento utile per sindacare, in un secondo momento, la valenza delle procedure contabili rispetto al territorio di riferimento.

La regione Abruzzo negli anni ha accumulato notevoli ritardi nel processo di approvazione dei propri rendiconti di gestione, circostanza sottoposta al vaglio della Corte costituzionale la quale, con le decisioni n. 89 del 2017 e n. 49 del 2018²⁰, è intervenuta sull'obbligo di rendicontazione e sul rispetto dei relativi termini, aspetti che non rivestono mero carattere formale.

Nella sentenza n. 89 del 2017²¹ i giudici costituzionali hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute in due leggi della regione Abruzzo (l. r. 10 gennaio 2013, nn. 2 e 3²²) per violazione del principio dell'equilibrio. Le norme denunciate dalla competente Sezione regionale della Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione disponevano, infatti, la riprogrammazione di economie realizzate negli esercizi precedenti vincolandole al conseguimento di nuovi obiettivi di spesa, così eludendo l'obbligo di assicurare la certezza della previa copertura. La Corte costituzionale in questa occasione ha affermato che la tardiva approvazione del rendiconto regionale, allo scopo di garantire l'adeguamento ai rilievi precedentemente mossi dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti in sede di parifica, non era idonea, nel caso di specie, a sanare i vizi originari del disegno di legge di rendiconto proposto dalla Giunta regionale, oggetto del giudizio di parificazione, perché la legge regionale di approvazione del rendiconto, (approvata peraltro con considerevole ritardo), non aveva apportato

²⁰ La prima è stata resa su ordinanza della Corte dei conti, sez. reg. di controllo per l'Abruzzo, in via incidentale rispetto al giudizio di parificazione sul rendiconto 2013 della regione Abruzzo, la seconda è derivante, invece, da impugnazione diretta, da parte del Governo, della legge regionale 7 marzo 2017, n. 16 (Rendiconto generale per l'esercizio 2013. Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare).

²¹ A tal riguardo si v.: G. D'AURIA, *Sull'incostituzionalità di bilanci e rendiconti regionali e sui rimedi per ripristinare l'ordinata continuità tra gli esercizi finanziari*, in *Il Foro italiano*, n. 9, 2018, p. 2654; G. COLOMBINI, *La progressiva giurisdizionalizzazione del controllo nel codice della giustizia contabile: limiti e prospettive*, in *Riv. della Corte dei conti*, n. 1-2, 2017, p. 739; F. GUELLA, *Sul rendiconto regionale tardivo, inattendibile ed incoerente: sindacato di costituzionalità e poteri sostitutivi al fine di evitare "monadi contabili"*, in *Il Foro italiano*, n. 9, 2018, p. 2647; G. RIVOSECCHI, *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità*, in *Dir. Pub.*, n. 2, 2017, n. 2, p. 357; G. BOGGERO, *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un "mite" tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in *Riv. AIC*, n. 4, 2019; M. CECCHETTI, *La parificazione dei rendiconti delle Regioni nel difficile equilibrio tra le garanzie costituzionali della legalità finanziaria e quelle dell'autonomia regionale*, in *Riv. Federalismi*, n. 34, 2020.

²² Sono le leggi della Regione Abruzzo: 10 gennaio 2013, n. 2, recante *Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo*, "Legge finanziaria regionale 2013"; degli artt. 1, 4, 11 e 15, comma 3, e 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013-2015).

correttivi sufficienti a rimuovere i vizi denunciati dalla magistratura contabile. Sul punto, la Corte costituzionale ha affermato che *«le norme censurate ripetono e aggravano fenomeni distorsivi della finanza regionale già oggetto di sindacato negativo [...] (infedeltà del risultato d'amministrazione e mancato accertamento dei residui; sfioramento dei limiti di spesa attraverso l'iscrizione di fittizie partite di entrata quali l'avanzo di amministrazione presunto)»*²³.

Dalla richiamata pronuncia discende il principio secondo cui il legislatore regionale non può eludere il controllo esplicito in sede di giudizio di parificazione con la tardiva approvazione del rendiconto se non adeguandosi puntualmente ai rilievi mossi dalla Sezione regionale.

Con la sentenza n. 49 del 2018²⁴ la Corte costituzionale nel dichiarare l'incostituzionalità della legge della regione Abruzzo n. 16 del 2017 (“Rendiconto generale per l'esercizio 2013. Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare”) nella sua interezza, per contrasto con gli articoli 81 e 117 Cost., ha voluto, altresì, fornire importanti coordinate interpretative in merito all'obbligo di rendicontazione e al suo contenuto essenziale, rilevando nel contempo come *«ben potrebbe – anzi dovrebbe – la Regione Abruzzo effettuare le operazioni necessarie per recuperare immediatamente, in modo costituzionalmente corretto, tutti gli adempimenti scaduti inerenti ai rendiconti successivi, pur nel rispetto dei separati riscontri secondo la partizione annuale»*²⁵.

La Corte costituzionale ha anche ricordato che la competenza delle regioni a predisporre e approvare il rendiconto permane anche oltre la scadenza dei termini di legge²⁶, ma un grave ritardo in tale “infedeltabile” adempimento può giustificare i provvedimenti sostitutivi²⁷ previsti dall'articolo 120, secondo comma, Cost., per la predisposizione del rendiconto stesso.

²³ Corte cost., sent. n. 89 del 2017, con espresso richiamo alle sent. nn. 192 del 2012 e n. 250 del 2013. Si v. anche delibera n. 39/2016/PARI, Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per l'Abruzzo. Sul giudizio di parificazione e sulla competenza della Corte dei conti a verificare che i bilanci pubblici (anche quelli regionali) rispettino il principio dell'equilibrio e quello della sostenibilità del debito, si v. a titolo non esaustivo: R. SCALIA, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dell'Ente Regione. Punti di vista, interpretazioni, orientamenti in fase di consolidamento*, in *Contabilità-pubblica.it*, 2018; M. BERGO, *Nuovi confini del sindacato di controllo della Corte dei conti in sede di parifica e tutela degli interessi adespoti: commento alle sentenze della Corte cost. n. 196 del 2018 e n. 138 del 2019*;

²⁴ Si v. G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Riv. Osservatorio AIC*, n. 3, 2018; A. CARDONE, *Legittimazione al promovimento della questione di costituzionalità e natura giurisdizionale della parificazione dei rendiconti regionali*, in *Giur. Cost.*, n. 5, 2020, p. 2585; G. RIVOSECCHI, *La Corte e l'equilibrio di bilancio: ancora una pronuncia di annullamento del rendiconto regionale per mancanza di trasparenza e veridicità dei conti*, in *Giur. Cost.*, n. 2, 2018, p. 576.

²⁵ Corte cost., sent. n.49 del 2018. Cfr., Corte dei conti, Sez. Reg. di controllo Reg. Abruzzo, *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri nelle leggi regionali*, (leggi regionali promulgate nell'anno 2020), p. 31.

²⁶ Il principio di continuità tra gli esercizi finanziari – che “richiede il collegamento genetico tra i bilanci secondo la loro sequenza temporale” – si desume dall'interpretazione in prospettiva dinamica dell'equilibrio di bilancio, che, differenziandosi dal mero pareggio contabile formale, è connesso a “una stabilità economica di media e lunga durata” commisurata ai tempi in cui si esercita la responsabilità del mandato elettorale”. Cfr., G. SCACCIA, *Il bilancio quale strumento di responsabilità democratica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dirittoconti.it*, n. 1, 2020, p. 22.

²⁷ Sui poteri sostitutivi cfr., L. BUFFONI, *Il potere sostitutivo del Governo e l'equilibrio di bilancio*, in *Forumcostituzionale.it*, n.10, 2018; W. GIULIETTI – F. POLITI, *Equilibrio di bilancio delle regioni e funzione di garanzia del giudizio di parificazione*, in *Riv. Corte dei conti*, n. 3, 2022, p. 119.

In particolare, la dottrina da tempo ha sottolineato il valore democratico della trasparenza dei conti che costituisce una sorta di «metavalore»²⁸ che consente alle collettività amministrate di conoscere, correttamente e tempestivamente, i risultati conseguiti dagli amministratori nei periodi di effettivo esercizio del mandato elettorale. In linea con tale finalità la Corte costituzionale ha affermato che la trasparenza dei conti pubblici «risulta elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all'attività dell'amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori, essendo necessariamente servente al controllo retrospettivo dell'utilizzo dei fondi pubblici»²⁹. L'assenza di trasparenza nella rappresentazione della situazione economico-finanziaria della regione collide diametralmente con quanto richiesto dalle norme afferenti al coordinamento della finanza pubblica, all'armonizzazione dei bilanci e ai precetti in termini di copertura della spesa e di equilibrio dei bilanci, di cui all'art. 81 Cost.³⁰.

Emerge, dunque, nelle decisioni della Corte costituzionale, il collegamento tra gli equilibri di bilancio e la responsabilità democratica connessa al mandato degli amministratori del territorio. La durata del mandato elettorale, a cui è collegata la dimensione della responsabilità politica, impone esigenze di una tempestiva *accountability* nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi ed esige la coerente rideterminazione o costruzione degli equilibri dei bilanci di previsione degli esercizi successivi.

Il circuito di rappresentanza democratica prevede che gli amministratori eletti si sottopongano al giudizio degli elettori e che tale giudizio debba essere affrontato, anzitutto, a fronte di scritture contabili «sincere» per valutare, in un secondo momento, se vi è stata sana ed equilibrata gestione finanziaria, dalla quale sia riconoscibile quanto è stato realizzato e come sono state impiegate le risorse³¹.

3.1. (segue). Autonomia contabile regionale e democrazia rappresentativa: due facce della stessa medaglia

In questo contesto, nel quale è stata richiamata la necessità di una tempestiva approvazione dei rendiconti, indizio dello stretto legame che intercorre tra equilibrio di bilancio e responsabilità democratica connessa al mandato degli amministratori del territorio, la Consulta è tornata sul tema affermando che «i bilanci e la contabilità pubblica sono [...] strumenti di governo e di indirizzo dell'attività dell'amministrazione: in particolare per le Regioni che godono di una autonomia costituzionalmente protetta»³².

²⁸ Così A. CAROSI, *Il principio di trasparenza dei conti pubblici*, in *Riv. AIC*, 3, 2018, p. 835.

²⁹ Corte cost., sent. n.49 del 2018.

³⁰ In tal senso, cfr., Corte cost., sent. n. 184 del 2016.

³¹ Cfr., C. BUZZACCHI, *Autonomie e Corte dei conti: la valenza democratica del controllo di legalità finanziaria*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2020, p. 20.

³² Corte cost. sent. 184 del 2016.

Il carattere funzionale del bilancio (preventivo e successivo) non può, infatti, non presupporre quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività e la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche. È solo il rispetto di tali criteri che può giustificare agli occhi della comunità amministrata le politiche realizzate, quelle rinviate o mutate rispetto alla precedente gestione.

La formazione dei bilanci pone allora il problema di assicurare un equilibrio tra il risanamento dei conti pubblici e la rendicontazione sociale degli attori politici di fronte ai loro rappresentati³³, permettendo a questi ultimi di comprendere quali politiche sono state attuate e a quali costi.

Le riforme costituzionali approvate (l. cost. n. 3 del 2001 e l. cost. n. 1 del 2012), se hanno inteso l'armonizzazione dei bilanci come mezzo per fronteggiare le gravi difficoltà della finanza pubblica in una situazione perdurante di crisi, hanno prodotto anche evidenti interferenze sull'autonomia istituzionale degli enti locali³⁴. Si è posto, infatti, il problema di tutelare gli spazi dell'autonomia regionale, pur senza travalicare i limiti esterni costituiti dalla legislazione statale ed europea in tema di vincoli finanziari³⁵. Ciò significa che le regioni sono titolari della possibilità di specificare le articolazioni dei propri bilanci necessarie a scandire la programmazione economico-finanziaria nelle procedure contabili e le modalità analitiche di illustrazione di progetti e di interventi (pur sempre nel rispetto delle indefettibili esigenze di armonizzazione dei conti pubblici, di custodia della finanza pubblica allargata e della sana gestione finanziaria)³⁶.

Da questo punto di vista è possibile apprezzare il legame fra le scelte di bilancio e l'attrattività di un territorio: la specificazione delle procedure e dei progetti in cui prende corpo l'attuazione del programma che ha concorso a far ottenere l'investitura democratica e le modalità di rendicontazione di quanto realizzato, costituiscono competenza legislativa delle regioni che deve essere salvaguardata.

Dunque, l'intervento armonizzatore dello Stato può circoscrivere l'autonomia di bilancio regionale senza sopprimerla. Come la mancanza di un bilancio redatto secondo i criteri di trasparenza e veridicità fa venire meno il consenso della rappresentanza democratica amministrata, allo stesso modo non è immaginabile che i moduli standardizzati dell'armonizzazione dei bilanci dettati dal centro siano sempre idonei, di per

³³ C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Riv. AIC*, n. 4 del 2013, p.12 ss.

³⁴ M. COLLEVECCHIO, *L'armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci degli enti locali nel quadro del federalismo fiscale e della riforma costituzionale*, in *La finanza locale*, 3, 2012, p. 61.

³⁵ Ma negli ultimi anni, si è generato un ulteriore effetto dovuto ad episodi di cattiva gestione del denaro pubblico da parte degli organi politici regionali, che ha indotto il legislatore statale a considerare le autonomie sostanzialmente come centri di spesa (fattori di espansione del *deficit* e del debito pubblico da sottoporre a radicali misure di razionalizzazione), piuttosto che come enti portatori di interessi collettivi e dotati di una propria autonomia. Cfr., M. SALERNO, *Le mitologie dell'autonomia tra equilibri di bilancio e principio di responsabilità degli enti territoriali*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2014, p. 82.

³⁶ L'armonizzazione dei bilanci non può, dunque, essere tanto incisiva da consentire allo Stato di sostituirsi interamente all'autonomia regionale, potendo semmai, rappresentare solo il limite esterno, quando sono in gioco la tutela di interessi finanziari generali e la tenuta dei conti pubblici. Corte cost., sent. n. 184 del 2016.

sé, ad illustrare le peculiarità dei programmi, delle loro procedure attuative, dell'organizzazione con cui vengono perseguiti, della rendicontazione di quanto realizzato³⁷.

Anche ai fini del profilo dell'attrattività territoriale può, dunque, individuarsi quale strada preferibile da percorrere quella di affidare allo Stato il compito di dettare le tecniche di standardizzazione, indispensabili per i controlli della finanza pubblica, mentre alle regioni quella di integrarle con esposizioni incisive e divulgative con particolare riferimento al rapporto tra il mandato elettorale e la gestione delle risorse destinate alle pubbliche finalità, in modo da eliminare l'asimmetria informativa che «*il cittadino di media diligenza*»³⁸ sconta quando prova ad accedere ai dati di bilancio.

Proprio su questo tema, nella più recente sentenza n. 235 del 2021³⁹, la Corte costituzionale ha ricordato come modificare «[...] *artatamente gli obiettivi intermedi e finali da perseguire*», - consentendo in tal modo una rilevante espansione della capacità di spesa in assenza di copertura e quindi in contrasto con il principio di equilibrio di bilancio -, vada a generare «*una indiscriminata deresponsabilizzazione nella gestione amministrativo-contabile della Regione, in quanto non verrebbero separati i risultati e le conseguenze imputabili agli amministratori delle gestioni che si sono succedute nel lungo arco temporale di latitanza nella redazione e approvazione dei rendiconti; ciò vulnererebbe il principio di rendicontazione, presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo*» ed in tal modo gli stessi amministratori «*sarebbero sottratti al vaglio della loro responsabilità politica e amministrativa*»⁴⁰. In aggiunta a ciò, la Corte costituzionale ha specificato come «*la predetta dilazione temporale finirebbe per confliggere anche con il principio di equità intergenerazionale, atteso che sugli amministratori futuri verrebbero a gravare sia risalenti e importanti quote di deficit, sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso della procedura di rientro dal disavanzo indotto dalle norme censurate*»⁴¹.

Anche in questa ipotesi, la questione di legittimità costituzionale è stata sollevata dalla Corte dei conti in sede di parificazione del rendiconto della regione Abruzzo⁴², per l'illegittima iscrizione, in parte spesa dei bilanci preventivi relativi agli esercizi 2018 e 2019, di disavanzi convenzionalmente predeterminati e gravemente sottostimati. Le norme regionali non prevedevano alcuno stanziamento per il recupero del deficit rinveniente dagli esercizi finanziari 2015, 2016 e 2017 risultanti dai rendiconti degli anni 2014-2017

³⁷ M. BONI, *Armonizzazione e democraticità dei bilanci regionali. La Corte costituzionale alla ricerca di un difficile equilibrio. (A proposito della sentenza n. 184/2016)*, in *Riv. Federalismi*, 6, 2017, p. 21 ss.

³⁸ Corte cost. sent. n. 184 del 2016.

³⁹ Si v. a riguardo: C. BERGONZINI, *Ancora sui limiti al ripiano dei disavanzi delle Regioni a garanzia dell'equilibrio di bilancio, dell'equità intergenerazionale e della responsabilità di mandato*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2021, p. 2625; F. BILANCIA, *Latitanza delle istituzioni rappresentative regionali nella redazione ed approvazione dei rendiconti, disavanzi presunti e certezza dei bilanci*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2021, p. 2616; A. BUSCEMA, *Il principio del pareggio di bilancio a dieci anni dalla riforma costituzionale 2012*, in *Riv. Corte dei conti*, n. 2, 2022, parte editoriale; W. GIULIETTI – F. POLITI, *Equilibrio di bilancio delle regioni e funzione di garanzia del giudizio di parificazione*, *cit.*, p. 111ss.

⁴⁰ Corte cost., sent. n. 235 del 2021.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Corte conti, Sez. contr. reg. Abruzzo, n. 76/2022.

già approvati e parificati dalla Corte dei conti. Secondo la Corte costituzionale tale pratica va a pregiudicare il corretto calcolo del risultato di amministrazione poiché, attraverso tale operazione, viene a essere sostituita una mera espressione matematica alla corretta determinazione degli effetti delle dinamiche attive e passive di bilancio relative ai suddetti rendiconti e a quelli degli esercizi successivi (principio di continuità delle risultanze dei bilanci).

4. L'incidenza del principio di copertura finanziaria sull'attrattività di un territorio. Il caso delle sentenze della Corte costituzionale nn. 227 del 2019 e 106 del 2021

Tracciata la cornice finanziaria della regione Abruzzo, sulla base degli interventi della Consulta più rilevanti negli ultimi cinque anni, si può procedere ad esaminare le leggi regionali sulle quali vengono ad insistere le pronunce della Corte costituzionale dove si intersecano in maniera più evidente le violazioni del principio di copertura finanziaria con i profili di attrattività territoriale previsti a livello legislativo regionale.

La legge 24 agosto 2018 n. 28 della Regione Abruzzo “*Abruzzo 2019 - Una legge per L'Aquila Capoluogo: attraverso una ricostruzione, la costruzione di un modello di sviluppo sul concetto di Benessere Equo e Sostenibile – BES*”⁴³, non ha superato il vaglio di legittimità costituzionale (sentenza n. 227 del 2019) per violazione del principio della necessaria copertura finanziaria di cui all'art. 81, co. 3, Cost.⁴⁴

Tale legge (definita anche *legge-fake*⁴⁵) aveva ad oggetto l'inquadramento della funzione dell'Aquila quale «*Città capoluogo di Regione*» ed era tesa a valorizzare le peculiarità del suo territorio attraverso un programma di investimenti strategici, da realizzarsi nell'arco del periodo finanziario 2019-2020. In particolare, tale legge – che introduceva anche una serie di interdipendenze decisionali e finanziarie tra regione, Stato ed enti locali, senza contemplare strumenti procedurali di coinvolgimento dello Stato e delle autonomie territoriali -, non prevedeva alcun quadro degli interventi integrati finanziabili, né indicava le risorse necessarie a legislazione vigente a copertura dei costi collegati alla realizzazione degli interventi in essa contenuti⁴⁶.

⁴³ Sul concetto di BES si v. C. BERGONZINI, *Gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) come strumento di coordinamento delle politiche nei rapporti tra Stato e Regioni*, op. cit., p. 284 ss.

⁴⁴ A. FONZI, *L'obbligo di copertura finanziaria e l'equilibrio di bilancio. La prevalenza dell'interesse finanziario nelle leggi regionali - proclama*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2020, p. 333 ss.

⁴⁵ Espressione di G. DI PLINIO, *Leggi-fake di spesa e razionalità finanziaria al tempo dei vincoli quantitativi di bilancio*, in *Riv. Federalismi.it*, 21/2019, 2.

⁴⁶ Sugli di fattibilità tecnica e finanziaria e sull'indicazione delle risorse effettivamente disponibili a legislazione vigente, si v., C. FORTE, M. PIERONI, *Qualche riflessione sulla sentenza n. 235 del 2020 della Corte costituzionale: implicazioni sul principio della copertura finanziaria ex art. 81, terzo comma, Cost.*, in *Forumcostituzionale*, n. 2, 2021, p. 210 ss; L. ARDIZZONE, *Brevi note sul principio di copertura finanziaria ex art. 81, terzo comma, cost., alla luce della sentenza n. 235 del 2020 della Consulta*, in *Dirittiregionali*, n. 3, 2021, p. 727 ss.

Le priorità programmatiche in essa fissate seguivano determinati criteri quali: la qualità urbana del territorio, la valorizzazione delle risorse tipiche, la sostenibilità ambientale, lo sviluppo economico, sociale e culturale dell'intera regione e, non ultima, la coesione territoriale fra i sistemi insediati. Nell'elaborazione delle linee guida per i progetti di sviluppo finanziati con fondi nazionali ed europei, la legge regionale affermava di voler tenere conto anche *«delle prerogative della città dell'Aquila e della Regione, in modo tale da favorire i processi di valorizzazione di tali realtà che garantiscano la crescita dello sviluppo economico e del benessere dell'intera Regione»*⁴⁷.

In particolare, per la valorizzazione delle peculiarità territoriali, la legge regionale faceva espressamente riferimento alla sicurezza, alla cooperazione turistica, al patrimonio ambientale ed artistico, alle attività culturali e sportive fino ad arrivare alla Perdonanza Celestiniana⁴⁸.

Il nucleo contenutistico della “legge-proclama” insisteva, dunque, sull'impatto delle iniziative rispetto al territorio della regione Abruzzo ed in particolare al capoluogo di regione, tuttavia, la legge non poteva trovare attuazione poiché non indicava i mezzi con i quali far fronte all'impegno. Infatti, il capitolo di bilancio al quale la legge regionale n. 28 faceva riferimento (Missione 9, Programma 09, Titolo 2, del bilancio pluriennale di previsione 2018-2020 della Regione Abruzzo), non prevedeva alcuno stanziamento.

La Corte costituzionale ha sottolineato che dall'espressione «assenza di oneri finanziari», per l'anno di approvazione della legge, *«emerge [...] l'“irrazionalità” che la costante giurisprudenza di questa Corte individua come qualificazione primaria del difetto di copertura, il quale sussiste non solo quando una iniziativa onerosa non trova corrispondenza quantitativa nella parte spesa, ma anche quando in sede normativa si statuisce - in contrasto con i canoni dell'esperienza - che una complessa elaborazione organizzativa e progettuale non produce costi nell'esercizio anteriore a quello in cui si prevede l'avvio delle conseguenti realizzazioni»*⁴⁹.

Sulla scia di quanto affermato dalla Corte, pare chiaro come gli obiettivi fissati dalla legge regionale attinenti alla “attrattività territoriale” – tra cui “Cooperazione turistica” (art. 9), “Ambiente” (art. 10), “Patrimonio artistico” (art. 11), “Perdonanza Celestiniana” (art. 13) -, quantunque apprezzabili dal punto di vista dello sviluppo e della valorizzazione del territorio, se privi di un quadro degli interventi integrati finanziabili, nonché di una relazione tecnica⁵⁰ di verifica della fattibilità giuridica ed economico-finanziaria

⁴⁷ Art. 6, legge 24 agosto 2018, n. 28, Regione Abruzzo.

⁴⁸ Evento storico-religioso riconosciuto dall'Unesco nel 2020 come patrimonio immateriale dell'Umanità.

⁴⁹ Corte cost. sent. n. 227 del 2019, p.to 2, *in diritto*.

⁵⁰ Tale strumento tecnico redazionale si accompagna sia alla produzione normativa statale che alla produzione normativa regionale. La funzione della relazione tecnica non è di mera garanzia di trasparenza delle decisioni di spesa, ma di strumento essenziale per il coordinamento della finanza pubblica. Conseguentemente, anche la relazione tecnica di accompagnamento all'iniziativa legislativa regionale deve *“necessariamente contenere sia il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione e la specifica indicazione dei metodi di quantificazione e compensazione, per la spesa corrente e le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti, sia la illustrazione credibile, argomentata e*

degli stessi e dell'indicazione delle risorse effettivamente disponibili a legislazione vigente, vengono a concretizzarsi quali mere proclamazioni di principi.

Dunque, la legge regionale, non essendosi fatta carico della questione connessa alla sostenibilità economica di tali ambiziose iniziative, è risultata priva di quella chiarezza finanziaria minima richiesta dalla costante giurisprudenza in riferimento all'art. 81 Cost.⁵¹, giacché, secondo la Corte tale disposizione costituzionale pone tra i suoi obiettivi anche quello di «evitare leggi-proclama sul futuro, del tutto carenti di soluzioni di attendibilità e quindi inidonee al controllo democratico ex ante ed ex post degli elettori»⁵². Viceversa, la legge regionale finisce per esprimere «una mera ipotesi politica»⁵³ in evidente contraddizione con le radicali innovazioni organizzative e programmatiche, nella stessa contenute che comportano per la loro attuazione consistenti oneri finanziari.

Più volte è stato ricordato dalla giurisprudenza costituzionale come l'obbligo della copertura finanziaria⁵⁴ si collega sinergicamente al principio di equilibrio di bilancio⁵⁵ e che l'art. 81 Cost. vincolerebbe anche il legislatore regionale che «non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio» e ciò significa che «la copertura di nuove spese deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri»⁵⁶, in maniera tale da assicurare il puntuale e rigoroso rispetto dei vincoli finanziari⁵⁷.

verificabile dei dati e degli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di bilancio, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme stanziare in bilancio», così: Corte dei conti, Sez. Reg. di controllo Reg. Abruzzo, *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri nelle leggi regionali*, (leggi promulgate nel 2020), p. 12.

⁵¹ Corte cost. sent. n. 227 del 2019.

⁵² Cfr., Corte cost., sent. n. 184 del 2016.

⁵³ Corte cost., sent. n. 227 del 2019.

⁵⁴ La Corte cost. nella sent. n. 272 del 2011 ha affermato che l'indicazione della copertura «è richiesta anche quando alle nuove o maggiori spese possa farsi fronte con somme già iscritte nel bilancio, o perché rientrino in un capitolo che abbia capienza per l'aumento di spesa, o perché possano essere fronteggiate con lo «storno» di fondi risultanti dalle eccedenze degli stanziamenti previsti per altri capitoli». La Corte ha specificato inoltre che i bilanci pubblici, come principale strumento di governo della collettività, devono essere redatti in modo da costruire un consenso ragionevole, fondato sullo stato di conoscenza e sulla partecipazione effettiva dei cittadini al processo delle decisioni. Indubbiamente le scelte contabili producono effetti sulla collettività ed il loro studio è una chiave di lettura importante per l'analisi del funzionamento della democrazia. La funzione politica del bilancio è insita proprio nella possibilità di adoperarlo quale strumento per attivare un circolo virtuoso tra organo politico e comunità amministrata. Cfr., P. DE IOANNA, *Democrazia cognitiva e governance della finanza pubblica*, consultabile su www.eticap.it, p. 90.

⁵⁵ Cfr., G. RIVOSECCHI, *Intenzione del legislatore regionale e limiti al controllo della corte sulla copertura finanziaria*, in *Giur. Cost.*, n. 4, 2020, pp. 1662 - 1671.

⁵⁶ Corte cost., sentt. n. 100 e 141 del 2010; nn. 68 e 106 del 2011; n. 163 del 2020.

⁵⁷ Il medesimo percorso argomentativo lo si riscontra in un'altra decisione della Corte costituzionale, la n. 215 del 2021 - che fa riferimento alla legge della regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 40 (Testo unico delle norme sul trattamento economico spettante ai Consiglieri regionali e sulle spese generali di funzionamento dei gruppi consiliari) - nella quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 40, co. 5 sul presupposto che nei bilanci pubblici «le espressioni numeriche devono essere corredate da una stima attendibile, assicurata dalla coerenza con i presupposti economici e giuridici della loro quantificazione, poiché diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero (nel bilancio) per realizzare nuove o maggiori spese».

Conferma il legame fra attrattività territoriale e principio di copertura finanziaria⁵⁸ la sentenza n. 106 del 2021 dove la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale la legge della regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 3 (recante «*Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo “Legge di stabilità regionale 2020”*»)⁵⁹ evidenziando, ancora una volta, l'irragionevolezza dell'approvazione di norme che intendevano accrescere la “attrattività territoriale” senza la previsione di una contestuale copertura di spesa.

La legge della regione Abruzzo n. 3 del 2020 prevedeva misure volte ad aumentare l'attrattività territoriale del proprio territorio tra cui, in particolare, la restituzione (“in misura doppia”) degli oneri di urbanizzazione dovuti per interventi straordinari di demolizione e ricostruzione del patrimonio edilizio esistente e per interventi di riqualificazione urbana⁶⁰, nonché la costituzione del fondo regionale per la promozione del patrimonio artistico dei “Paesi dipinti” e “Paese affrescato”⁶¹.

Ma seguendo l'orientamento prescelto già dalla precedente legge esaminata (l.r. n. 28 del 2018), la Corte costituzionale riscontra che la legge regionale n. 3 del 2020 non prevedeva in realtà alcuno stanziamento nei relativi capitoli di spesa. Di conseguenza riscontrava la mancanza della necessaria copertura finanziaria degli oneri per gli anni 2021 e 2022.

In riferimento agli oneri di urbanizzazione e di riqualificazione urbana va aggiunto che nel frattempo era intervenuta una successiva legge regionale (n. 14 del 2020⁶²) che aveva stanziato le risorse necessarie per assicurare la copertura finanziaria dell'intervento. Ciononostante, la nuova previsione normativa, facendo riferimento al solo anno 2020 e presentando carattere di obbligatorietà e di ripetitività, non è stata ritenuta sufficiente ad evitare la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge regionale n. 3 del 2020.

Anche in riferimento alla costituzione del fondo regionale per la promozione del patrimonio artistico dei “Paesi dipinti” e del “Paese Affrescato” la legge regionale n. 14 del 2020, rilevata la mancanza di copertura finanziaria degli oneri (infatti il documento tecnico di accompagnamento al bilancio di previsione 2020-

⁵⁸ Ad oggi, risulta ormai consolidato il principio richiamato nella sentenza in esame in forza del quale «copertura economica delle spese ed equilibrio di bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse». Cfr., Corte cost., sent. n. 274 del 2017. G. RIVOSECCHI, *Intenzione del legislatore regionale e limiti al controllo della corte sulla copertura finanziaria*, cit., p. 1668.

⁵⁹ Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10, 19, 22, 25 e 40 di suddetta legge, paventando una violazione degli artt. 2, 3, 81 terzo comma, 117 secondo comma, lett. e), e 118 quarto comma della Costituzione.

⁶⁰ Art. 10, l.r. Abr., n. 3/2020.

⁶¹ Art. 25, l.r. Abr., n. 3/2020 che prevedeva il perseguimento degli obiettivi posti dalla legge della Regione Abruzzo n. 49 del 2011 riguardante il riconoscimento di Treglio “Paese dell'affresco” e di Azzinano, Tossicia, Casoli ed Atri come “Paese dipinto”.

⁶² Disposizioni contabili per la gestione del bilancio 2020/2022, modifiche ed integrazioni a leggi regionali ed ulteriori disposizioni urgenti ed indifferibili.

2022 prevedeva uno stanziamento pari a zero), era intervenuta apportando per le annualità 2021/2022 variazioni compensative di sola competenza⁶³. In ragione di questi posteriori interventi legislativi regionali, la Corte costituzionale dichiara cessata la materia del contendere. Tuttavia, la Corte ha avvertito che, nel procedere a coperture *ex post* di decisioni di spesa già assunte, occorre che le variazioni di bilancio a ciò necessarie rispondano a due requisiti: in primo luogo che riguardino «*categorie omogenee di entrata e di spesa*», in modo da non compromettere il raggiungimento degli obiettivi appartenenti ad altre missioni di spesa; in secondo luogo che «*siano corredate da una illustrazione che dia adeguato conto della complessiva neutralità della variazione [...] posta in essere*», così da non eccedere le reali disponibilità di bilancio e da non eludere il vincolo dell'equilibrio tra le entrate e le spese⁶⁴.

La peculiarità della sentenza n. 106 del 2021⁶⁵, che evidenzia il *fil rouge* delle riflessioni qui poste, è rappresentata dal richiamo che la Corte rivolge a tutte le regioni (ed in particolare, alla regione Abruzzo) a non proseguire nella prassi di adozione di decisioni di spesa prive di copertura finanziaria, o con copertura finanziaria implicitamente rinviata a successivi provvedimenti legislativi, atteso che «*la corretta applicazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., richiede fisiologicamente una copertura contestuale della spesa, non avendo alcun apprezzabile senso l'approvazione di norme che, difettandone, non potrebbero comunque trovare applicazione se non a mezzo di atti di spesa palesemente illegittimi*»⁶⁶.

Appare così evidente come l'azione della regione, quantunque mossa dalla – “specificata” – volontà di accrescere la cd. “attrattività territoriale”, non abbia prodotto alcun effetto se non quello di ledere il precetto costituzionale posto dall' art. 81, terzo comma, Cost., avendo posto all'interno delle proprie leggi solo generiche dichiarazioni. Per la Corte, dunque, l'esercizio della funzione legislativa (e, nello specifico, della funzione legislativa regionale) non può concretizzarsi in “meri slogan” perché, in tal caso, l'utilizzo del potere legislativo non si risolve in un “finto” uso dello stesso ma, piuttosto, in una violazione dell'art. 81 Cost. in ragione dell'assenza di una copertura finanziaria dei programmi e delle previsioni in esso contenute.

In questa prospettiva, giova anche ricordare come mezzi di copertura delle leggi di spesa devono essere individuati in base al principio di tassatività⁶⁷, finalizzato a scongiurare che mezzi di copertura non idonei possano mettere a rischio gli equilibri complessivi del bilancio in corso o di quelli futuri⁶⁸ e che una legislazione di spesa che contempra adeguate forme di copertura costituisca il presupposto per la sana

⁶³ Previsione posta nell'art. 9, l.r. Abr., n. 14/2020.

⁶⁴ Corte cost., sent. n. 138 del 2018.

⁶⁵ G. D'AURIA, *Osservazioni a Corte cost. n. 106 del 2021*, in *Il Foro italiano*, n. 10, 2021, p. 3054; ID., *Oscillazioni della Corte costituzionale in tema di copertura delle leggi (regionali) di spesa*, in *Il Foro italiano*, n. 10, 2021, p. 3047 ss.

⁶⁶ Corte cost., sent. n. 106 del 2021.

⁶⁷ Fissato dal comma 1 dell'articolo 17 della legge di contabilità n. 196 del 2009.

⁶⁸ Corte dei conti, Sez. Reg. di controllo Reg. Abruzzo, *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri nelle leggi regionali*, cit., 13.

gestione finanziaria, garantendo che le scelte assunte dall'organo consiliare, nella propria autonomia, siano accompagnate dalle necessarie risorse finanziarie per la loro concreta attuazione⁶⁹, limitando il rischio che la regione assuma obbligazioni senza i mezzi per farvi fronte.

5. Cenni conclusivi

Dalle leggi della regione Abruzzo oggetto di sindacato da parte della Corte costituzionale, tese a valorizzare le peculiarità del proprio territorio, si evince che le politiche per rendere una regione maggiormente attrattiva passano attraverso molteplici fattori, anche tecnici, come quelli che attengono al rispetto delle regole contabili e a quello dei vincoli di bilancio. Giova a tal riguardo sottolineare come il rispetto di questi ultimi sia la *conditio sine qua non* per poter realizzare effettivamente quanto previsto a livello legislativo. L'attrattività di un territorio non è legata alla sola valorizzazione storico-culturale, paesaggistica e architettonica, in quanto tutti gli interventi necessitano di una preventiva programmazione finanziaria che ne consenta l'effettiva attuazione. In questo quadro, la programmazione degli interventi oltre a rispondere ai canoni della democrazia rappresentativa diventa un passaggio su cui puntare per riuscire a rendere il territorio maggiormente competitivo e attrattivo, attraverso l'effettiva realizzazione delle astratte previsioni normative.

Le due esaminate leggi abruzzesi rappresentano un esempio di un uso distorto del potere legislativo regionale dal momento che le misure in esse previste non erano supportate da alcun mezzo di copertura finanziaria. Il rispetto del principio di copertura (che si connette, ovviamente, con quello dell'equilibrio del bilancio) è propedeutico alla verifica delle problematiche che attengono alla realizzazione della normativa⁷⁰.

Il rispetto di tale principio è – anche da questo specifico punto di vista – condizione di costituzionalità degli atti legislativi adottati, da Stato e regioni, ed il mancato rispetto dello stesso produce un *deficit* di bilancio che ingenera perversi circuiti tra eletti ed elettori.

Il richiamato quadro della finanza regionale abruzzese degli ultimi anni, nel quale si sono inserite le due pronunce della Corte costituzionale riguardo alle leggi sulla “attrattività territoriale”, si presenta particolarmente precario e in questa prospettiva appare evidente come le regioni (in questo caso la regione Abruzzo) promulgando leggi senza la necessaria copertura finanziaria dimostrano, di fatto, poca serietà. Al contrario, la Corte costituzionale richiama ad un rigido rispetto di tale principio, strettamente collegato a regole formali sotto alle quali è posto il principio di responsabilità e di responsabilizzazione degli organi

⁶⁹ Corte dei conti, Sez. Reg. di controllo Reg. Abruzzo, *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri nelle leggi regionali*, cit., p. 3.

⁷⁰ A. FONZI, *L'obbligo di copertura finanziaria e l'equilibrio di bilancio. La prevalenza dell'interesse finanziario nelle leggi regionali - proclama*, cit., p. 323.



di governo regionali. Viceversa, verrebbero ad attivarsi, come nei casi citati, dei cortocircuiti dove gli organi di governo regionali spendono più di quanto è nelle loro capacità o promulgano leggi – “slogan” – senza alcuna copertura finanziaria.

Le due sentenze esaminate confermano, dunque, lo stretto legame esistente fra le due leggi della regione Abruzzo che avevano come obiettivo l’incremento dell’attrattività del territorio, entrambe dichiarate incostituzionali per mancato rispetto delle regole di bilancio. In entrambi i casi, la Corte costituzionale ha ribadito la necessità, anche con riguardo a disposizioni legislative “slogan”, di un’adeguata copertura finanziaria. La Corte, dunque, bacchetta la prassi del legislatore regionale di introduzione di leggi prive di contenuto normativo, evidenziando come tale atteggiamento del legislatore regionale violi il rispetto del raccordo tra la gestione delle risorse della collettività ed il mandato elettorale degli amministratori⁷¹.

In presenza di tali moniti, resta da verificare quali saranno i passi successivi delle regioni (e dello Stato) per ottemperare al rispetto delle regole che presiedono alla copertura finanziaria delle leggi di spesa; regole che il nuovo art. 81 Cost. ha reso più stringenti incentivando anche, come effetto non voluto, la ricerca di espedienti per l’aggiramento delle stesse.

⁷¹ Cfr., Corte cost., sent. n. 49 del 2018.