CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **107/2016** (ECLI:IT:COST:2016:107)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **GROSSI** - Redattore: **CAROSI**
Udienza Pubblica del **19/04/2016**; Decisione del **19/04/2016**
Deposito del **12/05/2016**; Pubblicazione in G. U. **18/05/2016**
Norme impugnate: Art. 6 della legge della Regione Molise 22/12/2014, n. 25.
Massime: **38863**
Atti decisi: **ric. 28/2015**

SENTENZA N. 107

ANNO 2016

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Molise 22 dicembre 2014, n. 25 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2014, ai sensi della legge regionale n. 4/2002, articolo 33), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 20-24 febbraio 2015, depositato in cancelleria il 24 febbraio 2015 ed iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;

udito nell'udienza pubblica del 19 aprile 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Antonio Galasso e Claudia Angiolini per la Regione Molise.

Ritenuto in fatto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Molise 22 dicembre 2014, n. 25 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2014, ai sensi della legge regionale n. 4/2002, articolo 33), per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 15 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Princìpi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della L. 25 giugno 1999, n. 208), e dell'art. 81, terzo comma, Cost.

Espone il ricorrente che con la legge regionale n. 25 del 2014 la Regione Molise ha emanato in data 22 dicembre 2014 le disposizioni in tema di misure di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014.

In particolare, l'art. 6 della suddetta legge, rubricato «Disavanzo di amministrazione alla chiusura dell'esercizio 2013, relativo ad anni pregressi», dispone: «Il disavanzo finanziario alla chiusura dell'esercizio finanziario 2013, pari a euro 60.423.952,35 è riassorbito nell'anno 2014 per euro 2.423.952,35 e nel decennio 2015-2024 con importi annui pari ad euro 5.800.000,00, salvo rideterminazione dello stesso negli anni successivi prossimi».

L'art. 15 del d.lgs. n. 76 del 2000 – abrogato, a decorrere dal l° gennaio 2015 – disponeva: «Entro il 30 giugno di ogni anno la regione approva con legge l'assestamento del bilancio, mediante il quale si provvede all'aggiornamento degli elementi di cui alla lettera a), del comma 3, dell'articolo 4, ed al comma 5, dello stesso articolo, nonché alle variazioni che si ritengono opportune, fermi restando i vincoli di cui all'articolo 5».

L'art. 5 del d.lgs. n. 76 del 2000, intitolato «Equilibrio del bilancio», prevede: «1. In ciascun bilancio annuale il totale dei pagamenti autorizzati non può essere superiore al totale delle entrate di cui si prevede la riscossione sommato alla presunta giacenza iniziale di cassa. 2. Il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare nel medesimo esercizio, purché il relativo disavanzo sia coperto da mutui e altre forme di indebitamente autorizzati con la legge di approvazione del bilancio nei limiti di cui all'articolo 23».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri con la norma impugnata la Regione Molise avrebbe ecceduto dalla propria competenza in violazione della normativa costituzionale.

Rammenta l'Avvocatura dello Stato che la Corte costituzionale ha espressamente affermato che: «il coordinamento della finanza pubblica attiene soprattutto al rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici, regole provenienti sia dall'ordinamento comunitario che da quello nazionale. In particolare, il patto di stabilità interno (art. 24 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002" e successive modifiche) stabilisce, tra l'altro, che, ai fini del concorso degli enti territoriali al rispetto degli obblighi comunitari della Repubblica ed alla conseguente realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, il disavanzo di ciascun ente territoriale non può superare determinati limiti, fissati dalle leggi finanziarie e di

stabilità che si sono succedute a partire dal 2002 (ex multis sentenza […] n. 36 del 2004). Gli obiettivi finanziari in questione vengono pertanto accertati attraverso il consolidamento delle risultanze dei conti pubblici in quella prospettiva che è stata definita di "finanza pubblica allargata" (sentenze n. 267 del 2006 e n. 425 del 2004)» (sentenza n. 138 del 2013).

Quindi, si prosegue, "modalità non corrette" di redazione, da parte delle Regioni, di norme attinenti al bilancio potrebbero costituire strumento di violazione degli obblighi inerenti al rispetto dei canoni della sana gestione finanziaria, come tutelati dal precetto costituzionale invocato, e cioè dall'art. l17, terzo comma, Cost. e dalla norma interposta, che sarebbe rappresentata nel caso in esame dall'art. 15 del d.lgs. n. 76 del 2000, il quale a sua volta richiama l'art. 5 del medesimo decreto legislativo.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene inoltre violato anche l'art. 81, terzo comma, Cost., laddove dispone che «[o]gni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte». La norma impugnata, nel rinviare ad esercizi successivi al 2014 la copertura del disavanzo finanziario 2013, determinerebbe infatti un ampliamento della capacità di spesa del bilancio 2014, privo, di fatto, di copertura finanziaria.

2.– Si è costituita in giudizio la Regione Molise, chiedendo il rigetto del ricorso.

Premette la resistente che la Giunta regionale, con proprie deliberazioni n. 374 del 2013 e n. 6 del 2014 ha disposto un riaccertamento straordinario dei residui attivi sulle annualità 2011 e 2012. Tale operazione di riaccertamento, avvenuto anche a seguito dei controlli ispettivi predisposti dal Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) relativamente ai dati contabili del periodo 2008-2012, ha portato alla cancellazione di euro 55.044.290,67 nella redazione del rendiconto generale 2011 e di euro 5.709.197,49 riferiti all'annualità 2012, per un totale di euro 60.753.488,16 di residui attivi cancellati.

Detta situazione ha contribuito a determinare il disavanzo per l'esercizio finanziario 2013 nella misura di euro 60.423.952,35. Nell'approvare l'assestamento di bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014, la Regione Molise ha disposto con l'art. 6 della legge regionale n. 25 del 2014 che «Il disavanzo finanziario alla chiusura dell'esercizio finanziario 2013, pari ad euro 60.423.952,35 è riassorbito nell'anno 2014 per euro 2.423.952,00 e nel decennio 2015-2024 con importi annui pari ad euro 5.800.000,00, salvo rideterminazione dello stesso negli anni successivi prossimi». Il disposto della norma impugnata riporta, quindi, un disavanzo dovuto al primo riaccertamento straordinario dei residui attivi e pertanto, sostiene la Regione Molise, la copertura dello stesso potrebbe essere pianificata solo a livello pluriennale, considerando anche l'intensificazione della fase ricognitiva inerente alla valutazione della consistenza dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2013.

Inoltre, si evidenzia che la Regione Molise ha previsto la copertura del disavanzo mediante una quota costante nel bilancio pluriennale 2015-2017 e negli esercizi futuri pari ad euro 5.800.000,00, evitando il ricorso a mutui i quali avrebbero dato luogo ad un aggravio di costi per interessi a carico dei bilanci regionali. Con l'approvazione del rendiconto 2014 ed il riaccertamento dei residui il disavanzo potrebbe essere poi sostanzialmente ridotto con evidenti benefici sulla sostenibilità, nell'arco temporale previsto, del ripiano stesso.

Evidenzia la Regione che la legge impugnata è un atto legislativo teso ad un assestamento del bilancio che, alla luce dei rilievi sopra richiamati del MEF, deve tenere conto della necessità di procedere ad un riaccertamento straordinario, finanziario e contabile, dei residui attivi e passivi per l'anno 2013. La norma si farebbe carico della complessa situazione contabile regionale (in fase riepilogativa) ed avvierebbe un processo di risanamento dell'intera finanza regionale, in un'ottica giuridico-contabile e programmatoria, tenuto conto della vastità del disavanzo rispetto alle finanze regionali intervenuto in data 22 dicembre 2014 a valle di un processo ricognitivo di un bilancio già esauritosi. A termine di tale ricognizione, la norma

impugnata avrebbe utilizzato tutte le risorse disponibili (si era prossimi alla fine dell'anno contabile) e le avrebbe destinate alla copertura del disavanzo finanziario appena accertato, prevedendo il rientro nei successivi atti finanziari. Non avendo nell'immediato altri strumenti d'intervento economico e legislativo, la Regione Molise, preso atto dell'accertamento straordinario, avrebbe pertanto deciso di intervenire immediatamente per calmierare il disavanzo finanziario, destinando le risorse certe disponibili non per la spesa ma per la copertura del disavanzo finanziario sopravvenuto.

Secondo la resistente tale comportamento non potrebbe configurare una violazione dell'art. 81 Cost., che impone il pareggio del bilancio di previsione ma non impedisce la rilevazione di disavanzi straordinari sopravvenuti (per accertamento straordinario di deficit da annualità precedenti) in fase di assestamento di tale bilancio, nè la norma regionale potrebbe essere letta come norma di ampliamento della capacità di spesa per l'anno 2014.

In merito all'asserita violazione dell'art. 117 Cost. e della norma interposta costituita dall'art. 15 del d.lgs. n. 76 del 2000, osserva la Regione Molise che il potere d'intervento e di coordinamento dello Stato sui bilanci delle Regioni ed in materia finanziaria in genere non potrebbe spingersi sino a comprimere illimitatamente il potere di deliberare sulle spese spettante alle Regioni: una compressione di detto potere si trasformerebbe in un annullamento del potere di legiferare da parte delle Regioni stesse (ogni legge dovrebbe essere a costo zero).

Ne consegue che, per la portata del provvedimento regionale in contestazione, nessuna violazione diretta ed indiretta dell'art. 117 Cost. sarebbe stata posta in essere da parte della Regione Molise, mentre sarebbe proprio la pretesa statale a confliggere con l'art. 117 Cost. in quanto si pretenderebbe che con la norma sopravvenuta a seguito di accertamento straordinario, si realizzasse la totale copertura del medesimo a soli otto giorni dal termine dell'esercizio finanziario, di fatto così annullando ogni margine di scelta in materia di spesa da parte della Regione.

La Regione Molise obbietta che le norme in materia di bilancio non possono essere applicate in modo analogico o estensivo. In proposito parrebbe indubitabile che i principi richiamati dallo Stato riguardino i bilanci di previsione e, solo per i vincoli di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 76 del 2000, i bilanci di assestamento.

Rammenta inoltre la Regione Molise che analoghe disposizioni sono state adottate dalla Regione Piemonte, con l'art. 3 della legge regionale l° dicembre 2014, n. 19 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e disposizioni finanziarie) e nei loro confronti non è stata formulata alcuna impugnazione da parte dello Stato.

Evidenzia infine la resistente che negli stessi termini sarebbe, poi, improntato l'art. 3 (Principi contabili generali e applicati), commi 15 e 16, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) – nel testo modificato dall'art. 1, comma 538, lettera a), numeri 1) e 2), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2015) – che sarebbe sopraggiunto a colmare il vuoto legislativo in merito al ripianamento del disavanzo sopravvenuto e certificherebbe l'esistenza e, quindi, la bontà, la correttezza e la legittimità dell'attività posta in essere dalla Regione Molise con l'approvazione dell'art. 6 della legge regionale n. 25 del 2014.

Considerato in diritto

1.– Con ricorso depositato il 24 febbraio 2015, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha

promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Molise 22 dicembre 2014, n. 25 (Assestamento di bilancio di previsione della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2014, ai sensi della legge regionale n. 4/2002, articolo 33), sostenendo che detta norma violi gli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 15 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Princìpi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della L. 25 giugno 1999, n. 208).

1.1.– Con la legge regionale n. 25 del 2014 la Regione Molise ha emanato le disposizioni di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014.

L'art. 6 della suddetta legge, rubricato «Disavanzo di amministrazione alla chiusura dell'esercizio 2013, relativo ad anni pregressi», dispone che «Il disavanzo finanziario alla chiusura dell'esercizio finanziario 2013, pari a euro 60.423.952,35 è riassorbito nell'anno 2014 per euro 2.423.952,35 e nel decennio 2015-2024 con importi annui pari ad euro 5.800.000,00, salvo rideterminazione dello stesso negli anni successivi prossimi».

Ad avviso del ricorrente, con la norma denunciata, la Regione Molise avrebbe ecceduto dalla propria competenza violando l'art. 117, terzo comma, Cost., che riserva allo Stato l'emanazione di norme di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica. Essa sarebbe contrastante con quanto disposto dall'art. 15 (Assestamento del bilancio) del d.lgs. n. 76 del 2000, secondo cui «Entro il 30 giugno di ogni anno la regione approva con legge l'assestamento del bilancio, mediante il quale si provvede all'aggiornamento degli elementi di cui alla lettera a), del comma 3, dell'articolo 4, ed al comma 5, dello stesso articolo, nonché alle variazioni che si ritengono opportune, fermi restando i vincoli di cui all'articolo 5», il quale stabilisce, a sua volta, che «1. In ciascun bilancio annuale il totale dei pagamenti autorizzati non può essere superiore al totale delle entrate di cui si prevede la riscossione sommato alla presunta giacenza iniziale di cassa. 2. Il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare nel medesimo esercizio, purché il relativo disavanzo sia coperto da mutui e altre forme di indebitamento autorizzati con la legge di approvazione del bilancio nei limiti di cui all'articolo 23».

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene inoltre violato anche l'art. 81, terzo comma, Cost., laddove dispone che «[o]gni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte». La norma impugnata, nel rinviare ad esercizi successivi al 2014 la copertura del disavanzo finanziario 2013, determinerebbe un ampliamento della capacità di spesa del bilancio 2014, privo di copertura finanziaria.

1.2.– La Regione Molise riferisce che la Giunta regionale con proprie deliberazioni n. 374 del 2013 e n. 6 del 2014 ha disposto un riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi sulle annualità 2011 e 2012. Tale operazione sarebbe avvenuta anche a seguito dei controlli ispettivi predisposti dal Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) relativamente ai dati contabili del periodo 2008-2012, portando alla determinazione di un disavanzo per l'esercizio finanziario 2013 pari a euro 60.423.952,35.

Attraverso le disposizioni di cui all'art. 6 della legge regionale n. 25 del 2014 la Regione avrebbe provveduto a pianificare la copertura del disavanzo dovuto al riaccertamento straordinario dei residui, prevedendone la copertura mediante una quota costante nel bilancio pluriennale 2015-2017 e negli esercizi futuri pari ad euro 5.800.000,00, in modo da evitare il ricorso a mutui che determinerebbero un aggravio dei costi.

Sostiene, pertanto, la resistente che, mediante la legge impugnata avrebbe preso atto della situazione contabile pregressa ed avrebbe tentato di avviare un processo di risanamento della finanza regionale, in un'ottica "giuridico-contabile" e programmatoria, che non potrebbe però esaurirsi in un unico esercizio, sia per la dimensione del disavanzo rispetto alla situazione delle

finanze regionali, sia perché esso interviene a valle di un processo ricognitivo di un bilancio già esauritosi.

In tale operazione la Regione Molise avrebbe, inoltre, provveduto a destinare tutte le risorse attive di cui aveva ancora la disponibilità alla copertura del disavanzo finanziario accertato, dettando un ulteriore indirizzo per i successivi atti finanziari.

Viene poi eccepito dalla resistente il diverso comportamento dello Stato in analoghe situazioni regionali, come quella della Regione Piemonte in cui l'art. 3 della legge regionale 1° dicembre 2014, n. 19 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e disposizioni finanziarie), non sarebbe stato impugnato.

2.– La questione promossa con il presente ricorso ha un rapporto di stretta pregiudizialità con due precedenti pronunce di questa Corte, adottate anch'esse nell'ambito di giudizi promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Con sentenza n. 138 del 2013 questa Corte dichiarava illegittima la legge di approvazione del rendiconto 2011 della Regione Molise nella parte inerente alla contabilizzazione di crediti privi di accertamento giuridico per una somma complessiva pari ad euro 1.286.613.416,17. Ciò per l'assenza «dei requisiti minimi dell'accertamento contabile quali la ragione del credito, il titolo giuridico, il soggetto debitore, l'entità del credito e la sua scadenza» (sentenza n. 138 del 2013). L'iscrizione in parte entrata di detti crediti consentiva, tra l'altro, l'anomala risultanza di un avanzo di amministrazione in una Regione già da anni caratterizzata da un vincolante piano di rientro afferente al dissesto della spesa sanitaria.

Successivamente, con sentenza n. 266 del 2013 questa Corte dichiarava illegittima la legge di approvazione del bilancio di previsione 2013 della Regione Molise nella parte in cui veniva applicato un avanzo di amministrazione presunto pari ad euro 1.418.610,01. Veniva in quella sede precisato che «è il collegamento teleologico di dette poste contabili [finalizzato ad allargare la spesa autorizzabile oltre le entrate suscettibili di accertamento] a rendere il bilancio dell'esercizio 2013 privo di equilibrio nel suo complesso, poiché determina "il sovradimensionamento della spesa rispetto alle risorse effettivamente disponibili" […] (sentenza n. 250 del 2013)». È stato conseguentemente affermato che, in base al principio dell'equilibrio tendenziale, la Regione Molise era tenuta al ripristino dell'equilibrio di bilancio, pregiudicato dall'iscrizione di una parte attiva insussistente, attraverso le modalità previste dalla legge in caso di accertato squilibrio dello stesso: «Anche per la Regione Molise vale dunque – considerato il "difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio" – la doverosità dell'adozione di "appropriate variazioni del bilancio di previsione, in ordine alla cui concreta configurazione permane la discrezionalità dell'amministrazione nel rispetto del principio di priorità dell'impiego delle risorse disponibili per le spese obbligatorie e, comunque, per le obbligazioni perfezionate, in scadenza o scadute" (sentenza n. 250 del 2013). Peraltro, come già questa Corte ha recentemente precisato, la limitazione della declaratoria d'incostituzionalità dell'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto alle sole partite di spesa oggetto del ricorso non esonera la Regione dal concreto perseguimento dell'equilibrio del bilancio (sentenza n. 250 del 2013)» (sentenza n. 266 del 2013).

La Regione Molise non ha conferito immediata ottemperanza ai due giudicati costituzionali, i quali vietavano, da un lato, di contabilizzare nel rendiconto crediti non provati e, dall'altro, di applicare un avanzo di amministrazione presunto (assolutamente incongruente con la grave situazione debitoria del servizio sanitario regionale, ufficialmente sancita dalla sottoposizione al piano di rientro sanitario).

Peraltro, la legge di approvazione del bilancio di previsione 2014 (di cui la norma in questa sede impugnata costituisce sostanzialmente una variazione), oltre a non ottemperare all'obbligo di riequilibrio precedentemente sancito dalla Corte costituzionale, prevedeva

l'applicazione di un ulteriore avanzo di amministrazione presunto, sia pure di entità assai minore di quello del precedente esercizio censurato con la sentenza n. 266 del 2013. Lo Stato, tuttavia, non impugnava – a differenza dell'esercizio precedente – la legge di approvazione del bilancio di previsione 2014, così consentendo alla Regione Molise non solo la spendita di tutte le risorse disponibili, senza il riequilibrio tendenziale del pregresso, ma anche l'ulteriore ampliamento della spesa per la quota dell'avanzo di amministrazione presunto. Veniva così a riprodursi, anzi, ad incrementarsi, un ulteriore pregiudizio all'equilibrio complessivo del bilancio regionale.

In corso di anno, tuttavia, la Regione ha provveduto alle operazioni di revisione contabile, utili a far emergere la vera dimensione economica dei risultati pregressi. In tal modo – anche per effetto dell'intervento ispettivo del MEF – è stato posto in essere un riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, peraltro limitato agli esercizi 2011, 2012 e 2013.

Tale operazione faceva emergere, in luogo del precedente risultato attivo già oggetto delle due declaratorie di incostituzionalità, un disavanzo straordinario derivante dal saldo negativo frutto della revisione dei residui attivi e passivi, pari ad euro 60.423.952,35.

A seguito di tale straordinaria risultanza, si rendeva necessaria una variazione del bilancio di previsione 2014 (che, per i motivi successivamente precisati, non poteva che configurarsi come manovra di carattere pluriennale), la quale – in modo sostanzialmente impreciso – veniva qualificata con lo stesso nomen iuris di quella prevista dall'art. 15 del d.lgs. n. 76 del 2000 (peraltro abrogato, a decorrere dal 1° gennaio 2015 dall'art. 77, comma 1, lettera c, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, avente ad oggetto «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42», aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera aa, del decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126, recante «Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42»), il quale invece riguardava i doverosi assestamenti che entro il 30 giugno di ciascun anno le Regioni dovevano effettuare per ricostituire l'equilibrio del bilancio di previsione nel caso in cui sopravvenienze successive l'avessero alterato oppure per utilizzare le nuove risorse nel frattempo recuperate.

Nel caso in esame, invece, la variazione di bilancio interveniva in una data e in circostanze non utili ad assicurare un integrale riequilibrio. Infatti, alla data del 22 dicembre 2014 la gestione della spesa preventivamente autorizzata aveva già in parte pregiudicato un'operazione di restauro contabile ed inoltre la situazione iniziale del bilancio di previsione era già priva di equilibrio per i motivi precedentemente richiamati.

La Regione, prendendo atto di una situazione non più emendabile nel suo complesso per effetto della dimensione e della cronologia caratterizzante l'emersione del disavanzo, riteneva di fronteggiarne l'eccezionale misura con una quota, pari ad euro 2.423.952,35, ricavata attraverso le economie realizzate nel corso dell'esercizio 2014, e, per la rimanente somma di 58 milioni di euro, attraverso un accantonamento del 10 per cento della stessa a valere sui 10 successivi esercizi.

3.– Alla luce delle esposte premesse va innanzitutto disattesa l'eccezione della Regione Molise la quale lamenta che analoga questione non sarebbe stata sollevata dallo Stato nei confronti della Regione Piemonte (viene all'uopo citato l'art. 3 della legge della reg. Piemonte n. 19 del 2014), la quale avrebbe adottato identica soluzione normativa in ordine al disavanzo emergente dalla straordinaria verifica dei residui. Un'eventuale omissione di tal genere da parte dello Stato non fa sorgere certamente alcuna legittima aspettativa di analogo trattamento a favore della ricorrente.

È stato più volte affermato da questa Corte che lo Stato è direttamente responsabile del «rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici, regole provenienti sia dall'ordinamento comunitario che da quello nazionale. [Ne deriva], tra l'altro, che, ai fini del concorso degli enti territoriali al rispetto degli obblighi comunitari della Repubblica ed alla conseguente realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, [lo Stato deve vigilare affinché] il disavanzo di ciascun ente territoriale non […] super[i] determinati limiti, fissati dalle leggi finanziarie e di stabilità che si sono succedute a partire dal 2002 (ex multis sentenza, di questa Corte, n. 36 del 2004)» (sentenza n. 138 del 2013).

È vero tuttavia che nel suo compito di custode della finanza pubblica allargata lo Stato deve tenere comportamenti imparziali e coerenti per evitare che eventuali patologie nella legislazione e nella gestione dei bilanci da parte delle autonomie territoriali possa riverberarsi in senso negativo sugli equilibri complessivi della finanza pubblica. In proposito, questa Corte ha già precisato che il coordinamento degli enti territoriali deve essere improntato a «canoni di ragionevolezza e di imparzialità nei confronti dei soggetti chiamati a concorrere alla dimensione complessiva della manovra [di finanza pubblica]» (sentenza n. 19 del 2015).

Sebbene il ricorso in via di azione sia connotato da un forte grado di discrezionalità politica che ne consente – a differenza dei giudizi incidentali – la piena disponibilità da parte dei soggetti ricorrenti e resistenti, l'esercizio dell'impulso giurisdizionale al controllo di legittimità delle leggi finanziarie regionali non può non essere improntato alla assoluta imparzialità, trasparenza e coerenza dei comportamenti di fronte ad analoghe patologiche circostanze caratterizzanti i bilanci degli enti stessi. In tale caso, infatti, la tutela degli equilibri finanziari dei singoli enti pubblici di cui all'art. 97, primo comma, Cost. si riverbera direttamente sulla più generale tutela degli equilibri della finanza pubblica allargata, in relazione ai quali la situazione delle singole amministrazioni assume la veste di fattore determinante degli equilibri stessi.

4.– Ciò premesso, le censure formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri non sono fondate né in riferimento all'art. 81, terzo comma, né in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 15 del d.lgs. n. 76 del 2000.

4.1.– In relazione al secondo parametro risulta erronea, per quanto in precedenza precisato, l'individuazione della norma interposta, la quale si riferiva a fattispecie assolutamente diversa.

Questa Corte ha affermato in più occasioni che la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. può avvenire attraverso norme interposte solo nel caso in cui le stesse «siano idonee a specificare, nel caso concreto, l'operatività [delle regole in esse contenute]» (ex plurimis, sentenza n. 138 del 2013). Nel caso di specie, invece, la eventuale operatività sarebbe proprio nel senso contrario al perseguimento dell'equilibrio tendenziale di bilancio poiché l'applicazione dell'art. 15 nel senso preteso dal ricorrente porterebbe addirittura ad un aggravio del disequilibrio, annullando l'effetto migliorativo, sia pure limitato nella dimensione, dell'accantonamento delle somme non spese ma autorizzate dalla legge della Regione Molise 18 aprile 2014, n. 12 (Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2014. Bilancio pluriennale 2014/2016), non impugnata – a differenza di quella dell'anno precedente – dallo Stato.

In tale contesto deve effettivamente prendersi atto che la vigilanza dello Stato nei confronti delle pratiche contabili adottate dalla Regione Molise e da altre Regioni caratterizzate da situazioni critiche non è stata continua nel tempo, dal momento che per più esercizi consecutivi – anche dopo l'adozione di piani di rientro sanitario – è stato consentito alle stesse di approvare bilanci di previsione e rendiconti fondati sull'applicazione di crediti non accertati nelle forme di legge e di avanzi di amministrazione.

In definitiva, anche per effetto delle reiterate pratiche adottate negli esercizi precedenti in pregiudizio al principio dell'equilibrio di bilancio, la Regione Molise, come altre Regioni caratterizzate da analoghe situazioni finanziarie, si è venuta a trovare – dopo la tardiva ma doverosa operazione di riaccertamento dei residui attivi e passivi – in un contesto di sostanziale assenza di disposizioni specifiche (non essendo certamente prevedibile, al momento dell'emanazione della legislazione quadro contenuta nel d.lgs n. 76 del 2000, che la ripetuta adozione di simili prassi contabili fosse consentita e provocasse una tale emergenza).

È così accaduto che, una volta effettuata la revisione dei residui ed accertato il disavanzo precedentemente sommerso, la Regione Molise abbia cercato di rimediare in qualche modo all'impossibilità di coprire integralmente il deficit così manifestatosi, ponendosi comunque nel solco degli indirizzi legislativi statali in materia di coordinamento della finanza pubblica non ancora vigenti ma già conosciuti al momento dell'adozione della legge regionale impugnata.

Infatti non era ancora entrato in vigore, per effetto della clausola dilatoria contenuta nell'art. 80 del d.lgs. n. 118 del 2011, l'art. 1, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 126 del 2014, il quale, nel sostituire l'art. 3 del predetto decreto n. 118 del 2011, stabiliva al comma 16 che «[…] l'eventuale maggiore disavanzo di amministrazione al 1° gennaio 2015, determinato dal riaccertamento straordinario dei residui […] è ripianato per una quota pari almeno al 10 per cento l'anno».

Successivamente, l'art. 1, comma 538, lettera b), numero 1), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2015), ha modificato ulteriormente detta disposizione con effetto dal 1° gennaio 2015, nel senso che «[…] l'eventuale maggiore disavanzo di amministrazione al 1° gennaio 2015, determinato dal riaccertamento straordinario dei residui […] è ripianato in non più di 30 esercizi a quote costanti».

Le citate disposizioni – pur nella complessiva eccentricità rispetto alle regole del pareggio di bilancio – denotano l'esigenza dello Stato di fronteggiare un problema non circoscritto alla sola Regione Molise.

L'indirizzo della subentrata legislazione statale, in relazione alla quale risulta congruente la disposizione impugnata, prende in sostanza le mosse dal presupposto che in una fase di complesse operazioni di riaccertamento dei residui finalizzate a far emergere la reale situazione finanziaria delle Regioni, i disavanzi emersi non possano essere riassorbiti in un solo ciclo di bilancio ma richiedano inevitabilmente misure di più ampio respiro temporale. Ciò anche al fine di assicurare lo svolgimento delle funzioni della Regione in ossequio al «principio di continuità dei servizi di rilevanza sociale [affidati all'ente territoriale, che deve essere] salvaguardato» (sentenza n. 10 del 2016).

Ferma restando la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria come quella in esame, non può tuttavia disconoscersi la problematicità di soluzioni normative continuamente mutevoli come quelle precedentemente evidenziate, le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali molto vasti, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale.

Quanto alla eccezionale dilazione della copertura nel tempo, è utile ricordare che alle evocate disposizioni si sono aggiunte quella relativa alla rateizzazione in sette annualità del deficit derivante dall'applicazione dei nuovi principi contabili – art. 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n.

125, poi estesa sino a dieci annualità per effetto delle modifiche recate dall'art. 1, comma 691, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2016) – e quella (art. 2, comma 3, lettera c), afferente alla rateizzazione del rimborso delle anticipazioni necessarie a fronteggiare il ritardo nei pagamenti delle amministrazioni pubbliche previste dal 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), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64, che fissa in trent'anni la restituzione delle stesse anticipazioni allo Stato.

Probabilmente una più tempestiva vigilanza nei confronti delle consolidate prassi patologiche di alcuni enti territoriali avrebbe evitato le situazioni di obiettiva emergenza che il legislatore nazionale è stato costretto a fronteggiare con mezzi eccezionali.

4.2.– Quanto alle censure proposte in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., il ricorrente non fornisce alcuna prova del denunciato disequilibrio: al contrario, l'accantonamento, previsto dalla disposizione impugnata, di una parte sia pur marginale di risorse altrimenti destinate alla spesa dell'esercizio 2014, produce comunque un intervento riduttivo del disavanzo ed un conseguente effetto migliorativo rispetto al reale assetto economico-finanziario configurato dal coevo bilancio di previsione. Difatti il disavanzo (seppur latente) già preesisteva ed incombeva: paradossalmente la rimozione della norma impugnata farebbe venire meno le uniche risorse sottratte alla spesa dell'esercizio 2014, lasciandone intatta, nella sostanza, la originaria destinazione.

Ai fini della presente decisione non è irrilevante considerare – come già osservato – l'apporto recato dalle disposizioni sopravvenute le quali, al di là dei profili critici di ordine temporale precedentemente sottolineati, hanno introdotto, per tutte le Regioni interessate da deficit di natura analoga a quello della Regione Molise, modalità di copertura che sono state addirittura estese a trent'anni, ben al di là della soluzione contenuta nella norma regionale impugnata.

In definitiva la sopravvenuta normativa, proprio in quanto rivolta ai disavanzi riferiti a passate gestioni ed accertati con riferimento agli esercizi antecedenti al 1° gennaio 2015, ha implicita valenza retroattiva, poiché viene di fatto a colmare – in modo sostanzialmente coerente con la disposizione impugnata – l'assenza di previsioni specifiche che caratterizzava il contesto normativo nel quale si è trovata ad operare la Regione Molise nel dicembre 2014.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Molise 22 dicembre 2014, n. 25 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2014, ai sensi della legge regionale n. 4/2002, articolo 33), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 15 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Princìpi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della L. 25 giugno 1999, n. 208), con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19

aprile 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 maggio 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.