CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **235/2021** (ECLI:IT:COST:2021:235)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CORAGGIO** - Redattore: **BUSCEMA**
Udienza Pubblica del **10/11/2021**; Decisione del **10/11/2021**
Deposito del **07/12/2021**; Pubblicazione in G. U. **09/12/2021**
Norme impugnate: Art. 1, c. 779°, 780° e 782, della legge 27/12/2017, n. 205; art. 8, c. 1°, lett. a), della legge della Regione Abruzzo 05/02/2018, n. 7, e art. 8, c. 1°, lett. a) e c), della legge Regione Abruzzo 31/01/2019, n. 2.
Massime: **44217 44218**
Atti decisi: **ordd. 20 e 108/2021**

SENTENZA N. 235

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 779, 780 e 782, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020); dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge della

Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7 (Bilancio di previsione finanziario 2018-2020), e dell'art. 8, comma 1, lettere a) e c), della legge della Regione Abruzzo 31 gennaio 2019, n. 2 (Bilancio di previsione finanziario 2019-2021), promossi dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, nel giudizio di parificazione dei rendiconti generali della Regione Abruzzo, per gli esercizi finanziari 2018 e 2019, con ordinanze del 30 ottobre 2020 e del 28 aprile 2021, iscritte, rispettivamente, ai numeri 20 e 108 del registro ordinanze 2021 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 24 e 33, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione della Regione Abruzzo, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 10 novembre 2021 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi gli avvocati Dania Andreina Aniceti e Stefania Valeri per la Regione Abruzzo, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021, e l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 10 novembre 2021.

Ritenuto in fatto

1.– La Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Abruzzo per l'esercizio 2018, con ordinanza iscritta al n. 20 del reg. ord. 2021, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. l, commi 779, 780 e 782, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) e dell'art 8, comma 1, lettera a), della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7 (Bilancio di previsione finanziario 2018-2020).

In via preliminare, la Sezione regionale di controllo rimettente si sofferma ad affermare la propria legittimazione a sollevare incidente di legittimità costituzionale in sede di parificazione dei rendiconti regionali richiamando, al riguardo, la giurisprudenza costituzionale (sono citate le sentenze n. 196 del 2018, n. 89 del 2017 e n. 181 del 2015).

Quanto alla rilevanza delle questioni, la predetta Sezione afferma che le norme censurate inciderebbero in maniera determinante sui saldi di bilancio e sul risultato di amministrazione oggetto del giudizio di parificazione.

Sostiene la rimettente che le norme statali – censurate secondo quanto appresso più analiticamente specificato – sarebbero legate da un rapporto di collegamento-pregiudizialità con quelle emanate dal legislatore regionale e contestualmente sottoposte al vaglio di questa Corte; rapporto che contribuirebbe a determinare l'illegittimità costituzionale delle suddette norme regionali.

1.1.– L'art. l, commi 779, 780 e 782, della legge n. 205 del 2017 e l'art. 8, comma l, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018 violerebbero anzitutto gli artt. 81, 97 e 119 della Costituzione, sotto i profili della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale.

Sostiene la rimettente che le norme statali censurate stabilirebbero una rilevante estensione temporale del piano di rientro dal deficit 2014, che sarebbe portato a venti anni

rispetto ai dieci anni previsti dall'art. 9, comma 5, del decreto-legge 13 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, nella legge 6 agosto 2015, n. 125. Tale dilatazione ventennale sarebbe estesa anche al recupero del disavanzo rinveniente dalla gestione 2015, esercizio in cui, peraltro, la contabilità armonizzata aveva trovato già compiuta applicazione.

Il comma 779 condiziona l'accesso alla dilatazione temporale del piano di riqualificazione della spesa attraverso il progressivo incremento degli investimenti; il comma 780 stabilisce le percentuali di incremento della spesa per investimenti. Il combinato del loro disposto violerebbe anche il principio di equilibrio di bilancio di cui agli artt. 81, 97 e 117, primo comma, Cost. La riqualificazione prevista dal comma 779, infatti, presupporrebbe l'acquisizione di un carattere qualitativamente differente della spesa, mentre l'incremento della spesa per investimenti previsto dal comma 780 si sostanzierebbe in un incremento della spesa che non terrebbe in alcun conto l'andamento della spesa corrente, la quale non subirebbe nessuna riduzione o sostituzione. Inoltre, ad avviso della Sezione rimettente, il reale effetto di riqualificazione della spesa in termini di stanziamenti di competenza per investimenti sarebbe solo eventuale e non quantificabile e misurabile.

1.2.– L'art. 8, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018 sarebbe costituzionalmente illegittimo in quanto non prevede risorse idonee a recuperare il disavanzo preesistente, con ciò determinando una sottostima degli stanziamenti di spesa che si ripercuoterebbe sul risultato dell'esercizio 2018 e di quelli successivi.

La sezione ritiene che la norma censurata sarebbe in diretto contrasto con gli artt. 81 e 97 Cost.

Essa consentirebbe la costruzione di un bilancio con modalità meramente convenzionali in ordine agli accantonamenti necessari per rientrare dal disavanzo, alterando il calcolo algebrico delle attività e delle passività sia degli esercizi pregressi, sia di quello corrente ledendo, tra l'altro, il principio di continuità degli esercizi finanziari, principio teleologicamente collegato a quello dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui agli artt. 81 e 97 Cost.

Modificando artatamente gli obiettivi intermedi e finali da perseguire, la disposizione indubbiata consentirebbe una rilevante espansione della capacità di spesa in assenza di copertura e quindi in contrasto con il principio di equilibrio di bilancio.

La normativa regionale censurata genererebbe 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, con ciò vulnerando il principio di rendicontazione, presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo.

L'inserzione convenzionale nel bilancio consuntivo della somma fissata dall'art. 8, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018, infatti, altererebbe il calcolo algebrico delle attività e delle passività degli esercizi pregressi e di quello in esame.

La disposizione censurata consentirebbe una rilevante espansione della capacità di spesa priva di copertura, in difformità dal principio di equilibrio di bilancio, generando una deresponsabilizzazione nella gestione amministrativo-contabile della Regione. L'applicazione della norma censurata non consentirebbe, infatti, di separare i risultati e le conseguenze imputabili agli amministratori delle gestioni che si sono succedute nel lungo arco temporale di inazione nella redazione e approvazione dei rendiconti.

Inoltre, la predetta dilatazione temporale finirebbe per confliggere con il principio di equità intergenerazionale, atteso che sugli amministrati 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.

1.2.1.– Inoltre, la norma regionale censurata sarebbe incompatibile con gli artt. 81, 97 e 117, commi secondo, lettera e), e terzo, Cost., in relazione ai parametri interposti degli artt. 42, comma 12, e 50 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).

La norma regionale violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto derogatoria delle norme statali e, segnatamente, dell'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale prevede che il disavanzo sia applicato al bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione ovvero negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare l'equilibrio.

La norma regionale si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 50 del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale prescrive l'obbligo della verifica del permanere degli equilibri generali di bilancio in quanto verrebbero impegnate spese in misura superiore rispetto al complesso delle risorse disponibili.

Infine, gli incrementi della spesa corrente provocati dalle norme censurate violerebbero le disposizioni statali volte al suo contenimento, finalizzate ad assicurare il rispetto del parametro dell'unità economica della Repubblica e a prevenire squilibri di bilancio, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di coordinamento della finanza pubblica.

1.3.– L'art. l, commi 779, 780 e 782, della legge n. 205 del 2017 e l'art 8, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018 violerebbero poi gli artt. 3, 41, 81 97 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione al parametro interposto dell'art. l del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmato a Parigi il 20 marzo 1952, rappresentando l'ennesima eccezione alla regola di recupero del disavanzo che si innesta su una normativa già derogatoria rispetto a principi di base, ampliando l'orizzonte temporale del ripiano di deficit rinvenienti dagli esercizi 2014 e 2015.

Sarebbero lesi i principi di certezza del diritto e di veridicità dei conti, nonché i principi di chiarezza e univocità delle risultanze di amministrazione, in violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., in relazione ai parametri interposti dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU (diritto al rispetto della proprietà, tra cui rientra anche la tutela dei diritti di credito), con conseguente prevaricazione dei diritti dei creditori (art. 41 Cost.).

1.5.– La sezione regionale di controllo solleva, infine e in via subordinata, il dubbio di legittimità costituzionale nei confronti dell'ultimo periodo del comma 779 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017, il quale prevede che «[l]e disposizioni di cui ai periodi precedenti si applicano anche con riferimento al disavanzo al 31 dicembre 2015».

Tale norma sarebbe in contrasto con gli artt. 81, 97 e 119, primo e sesto comma, Cost., in combinato disposto con gli artt. 1, 2 e 3 Cost. sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio del bilancio e della sana gestione finanziaria, sia per contrasto con i principi di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale. La predetta norma violerebbe altresì gli artt. 3, 41, 81, 97 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

Nel richiamare le censure già esposte nei punti precedenti, la sezione della Corte dei conti aggiunge che tale norma, nel prevedere l'estensione temporale del rientro dal deficit dell'esercizio 2015, si appaleserebbe scollegata dall'introduzione e dall'applicazione della contabilità armonizzata e non sarebbe giustificata dall'esigenza di contemperamento con altro interesse costituzionalmente rilevante. Ciò in quanto il disavanzo del 2015 si sarebbe formato nel corso di tale unico esercizio indipendentemente dall'adeguamento dei residui attivi e passivi alle regole dell'armonizzazione e dal disavanzo accumulato fino al 2014, il quale era stato già integralmente sottoposto ad altro piano di rientro prima decennale e poi ventennale.

2.– La sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Abruzzo per l'esercizio 2019, con ordinanza iscritta al n. 108 del reg. ord. 2021, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. l, commi 779, 780 e 782, della legge n. 205 del 2017 e dell'art 8, comma 1, lettere a) e c), della legge della Regione Abruzzo 31 gennaio 2019, n. 2 (Bilancio di previsione finanziario 2019-2021), in riferimento agli artt. 81, 97 e 119, primo e sesto comma, Cost., in combinato disposto con gli artt. 1, 2 e 3 Cost., sia sotto i profili della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, per contrasto con i principi di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale, nonché in riferimento agli artt. 3, 41, 81, 97 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. l Prot. addiz. CEDU.

L'ordinanza in esame ricalca sostanzialmente tutte le censure già formulate nell'ordinanza iscritta al n. 20 del reg. ord. 2021 e illustrate nei punti precedenti.

3.– Si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo, la quale, in ordine alle censure sollevate nei confronti dell'art. 8 comma l, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018, e dell'art. 8, comma 1, lettere a) e c), della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019, osserva che tali norme si limiterebbero a dare integrale applicazione delle disposizioni di cui ai commi 779, 780 e 782 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017.

Con riguardo all'art. 8 comma l, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018, precisa la Regione che, alla data di approvazione del bilancio di previsione 2018, il rendiconto 2015 non era stato ancora approvato, motivo per cui non sarebbe stata iscritta in bilancio la relativa quota di disavanzo.

La resistente sostiene che i commi 779, 780 e 782 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017, nella misura in cui ridefiniscono l'arco temporale di recupero del disavanzo 2014 e 2015, costituirebbero esercizio di discrezionalità politica, nel solco delle precedenti misure normative volte a fronteggiare la situazione finanziaria scaturita dall'applicazione del nuovo sistema di contabilità armonizzata e dalla perdurante crisi finanziaria delle autonomie territoriali e che l'estensione della dilatazione ventennale del recupero del disavanzo alla componente rinveniente dalla gestione 2015 consentirebbe un riallineamento contabile nell'ambito di applicazione della nuova contabilità armonizzata per gli enti che, per ragioni diverse, si trovavano in ritardo con il processo di introduzione delle nuove regole contabili.

Le norme statali censurate, inoltre, associando all'estensione temporale del piano di rientro del disavanzo 2014 (da dieci a venti anni) l'obbligo di incrementare la spesa per gli investimenti, contempererebbero il rischio di ricadute negative in termini di equità intergenerazionale attraverso il beneficio derivante dall'incremento progressivo della spesa per investimenti pubblici.

4.– È intervenuto in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

Ad avviso della difesa statale le censure rivolte all'art. 1, commi 779, 780 e 782 della legge

n. 205 del 2017, sollevate in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 41, 81, 97, 117, primo comma, quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, e 119, commi primo e sesto, Cost., sarebbero inammissibili per grave carenza del percorso argomentativo, in quanto il giudice a quo avrebbe evocato cumulativamente una pluralità di parametri costituzionali, aventi diverso contenuto precettivo, senza fornire una motivazione esaustiva in ordine al contrasto tra le disposizioni censurate e gli anzidetti parametri costituzionali di cui assumerebbe apoditticamente la violazione.

Le questioni sollevate dal giudice rimettente sarebbero, comunque, infondate con riferimento agli artt. 81 e 97 Cost., in quanto le norme oggetto di censura non precluderebbero l'azzeramento del deficit ma consentirebbero alle Regioni di ripianare i disavanzi 2014 e 2015 in un massimo di venti esercizi finanziari in quote costanti.

Quanto al dubbio di legittimità costituzionale relativo all'ultimo periodo del comma 779, a norma del quale «[l]e disposizioni di cui ai periodi precedenti si applicano anche con riferimento al disavanzo al 31 dicembre 2015», osserva la difesa statale che la riforma contabile è entrata in vigore proprio con decorrenza dall'esercizio finanziario 2015 (art. 80 del d.lgs. n. 118 del 2011), sicché sarebbe ragionevole l'estensione legislativa della disciplina contestata al disavanzo rinveniente dal predetto esercizio finanziario.

Considerato in diritto

1.– La Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, ha sollevato, con due ordinanze di rimessione, iscritte rispettivamente al n. 20 e n. 108 del reg. ord. 2021, questioni di legittimità costituzionale dell'art. l, commi 779, 780 e 782, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), dell'art 8, comma 1, lettera a), della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7 (Bilancio di previsione finanziario 2018-2020) e dell'art. 8, comma 1, lettere a) e c), della legge della Regione Abruzzo 31 gennaio 2019, n. 2 (Bilancio di previsione finanziario 2019-2021).

1.1.– In entrambi i giudizi sono censurati i commi 779, 780 e 782, dell'art. l della legge n. 205 del 2017, in quanto anzitutto lesivi degli artt. 81 e 97 della Costituzione sotto i profili dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale.

I commi 779, 780 e 782, dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 stabiliscono:

«779. Il ripiano del disavanzo al 31 dicembre 2014, disciplinato dall'articolo 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, può essere rideterminato in quote costanti, in non oltre venti esercizi, per le regioni che si impegnano a riqualificare la propria spesa attraverso il progressivo incremento degli investimenti. Il disavanzo di cui al periodo precedente è quello risultante dal consuntivo o, nelle more dell'approvazione del rendiconto da parte del consiglio regionale, quello risultante dal consuntivo approvato dalla giunta regionale. Le disposizioni di cui ai periodi precedenti si applicano anche con riferimento al disavanzo al 31 dicembre 2015.

780. Le regioni di cui al comma 779, per gli anni dal 2018 al 2026, incrementano i pagamenti complessivi per investimenti in misura non inferiore al valore dei medesimi pagamenti per l'anno 2017 rideterminato annualmente applicando all'anno base 2017 la percentuale del 2 per cento per l'anno 2018, del 2,5 per cento per l'anno 2019, del 3 per cento per l'anno 2020 e del 4 per cento per ciascuno degli anni dal 2021 al 2026. Ai fini di cui al primo periodo, non rilevano gli investimenti aggiuntivi di cui all'articolo 1, commi 140-bis e

495-bis, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, e, per il solo calcolo relativo all'anno 2018, i pagamenti complessivi per investimenti relativi all'anno 2017 da prendere a riferimento possono essere desunti anche dal preconsuntivo. […]

782. Le regioni di cui al comma 779 adeguano il piano di rientro del disavanzo 2014, approvato ai sensi dell'articolo 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, in attuazione del comma 779, a decorrere dal 2018, con riferimento alla quota non ancora ripianata del disavanzo 2014. Il piano di rientro del disavanzo 2015 decorre dal 2018, con riferimento alla quota non ancora ripianata. Nel caso in cui i piani di rientro siano definiti sulla base dei consuntivi approvati dalla giunta regionale, gli stessi sono adeguati a seguito dell'approvazione dei rendiconti 2014 e 2015 da parte del consiglio regionale».

Sostiene il giudice rimettente che le indicate norme statali – censurate secondo quanto appresso più analiticamente specificato – sarebbero legate da un rapporto di collegamento-pregiudizialità con quelle emanate dal legislatore regionale e contestualmente sottoposte al vaglio di questa Corte; rapporto che contribuirebbe a determinare l'illegittimità costituzionale delle suddette norme regionali.

Le disposizioni statali stabilirebbero una rilevante estensione temporale del piano di rientro dal deficit 2014 che sarebbe portato a venti anni rispetto ai dieci anni previsti dall'art. 9, comma 5, del d.l. n. 78 del 2015, come convertito. Tale dilatazione ventennale sarebbe estesa anche al recupero del disavanzo rinveniente dalla gestione 2015, esercizio in cui, tra l'altro, la contabilità armonizzata aveva trovato già compiuta applicazione.

L'arco temporale per il rientro dal deficit previsto dai commi 779, 780 e 782 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 consentirebbe così un'ingiustificata espansione della capacità di spesa corrente coeva a una situazione di squilibrio strutturale in violazione degli artt. 81 e 97 Cost.

La predetta dilatazione temporale finirebbe per confliggere anche con il principio di equità intergenerazionale, atteso che sugli amministrati futuri verrebbero a gravare sia risalenti e importanti quote di deficit, sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso della procedura di rientro dalla norma censurata. Inoltre, ad avviso della Sezione rimettente, il reale effetto di riqualificazione della spesa in termini di stanziamenti di competenza sarebbe solo eventuale e non quantificabile e misurabile.

I commi 779, 780 e 782 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 violerebbero poi gli artt. 3, 81, 97, 41 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione al parametro interposto dell'art. l del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmato a Parigi il 20 marzo 1952.

Le norme in esame contrasterebbero con i principi di certezza del diritto, di veridicità, di chiarezza e univocità di bilancio, violando gli artt. 3, 41, 81, 97 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione al parametro interposto dell'art. 1 Prot. addiz. (in particolare il diritto al rispetto della proprietà, tra cui rientra anche la tutela dei diritti di credito). La violazione dei principi generali di certezza del diritto e del legittimo affidamento determinerebbe, a sua volta, la conseguente prevaricazione dei diritti dei creditori (art. 41 Cost.).

La sezione regionale di controllo solleva, inoltre, il dubbio di illegittimità costituzionale del solo ultimo periodo del comma 779 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017, il quale prevede che «[l]e disposizioni di cui ai periodi precedenti si applicano anche con riferimento al disavanzo al 31 dicembre 2015».

Tale norma sarebbe in contrasto con gli artt. 81, 97 e 119, primo e sesto comma, Cost., in

combinato disposto con gli artt. 1, 2 e 3 Cost. sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio del bilancio e della sana gestione finanziaria, sia per contrasto con i principi di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale. La predetta norma violerebbe altresì il precetto dell'equilibrio di bilancio ai sensi del combinato disposto degli artt. 41, 81 e 97 Cost, e degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

Nel richiamare le censure già esposte nei punti precedenti, la Sezione aggiunge che tale norma, nel prevedere l'estensione temporale del rientro dal deficit dell'esercizio 2015, si appaleserebbe scollegata dall'introduzione e dall'applicazione della contabilità armonizzata e non sarebbe giustificata dall'esigenza di contemperamento con altro interesse costituzionalmente rilevante. Il disavanzo del 2015 si sarebbe formato nel corso di tale unico esercizio indipendentemente dall'adeguamento dei residui attivi e passivi alle regole dell'armonizzazione e dal disavanzo accumulato fino al 2014.

1.2.– Nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 20 del 2021 è censurato altresì l'art. 8, comma l, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018. La norma in esame sarebbe direttamente in contrasto con gli artt. 81 e 97 Cost. sotto i profili della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale.

L'art. 8, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018 stabilisce: «1. È iscritta nello stato di previsione della spesa una quota del disavanzo di amministrazione presunto per ciascuna delle tre annualità di bilancio (2018-2019-2020), così determinata: a) euro 25.544.172,01 quale annualità del disavanzo di amministrazione presunto al 31.12.2014, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 9, comma 5, del D.L. 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 dalla legge 6 agosto 2015, n. 125 in deroga all'articolo 42, comma 12, del decreto legislativo 118/2011».

Tale norma sarebbe costituzionalmente illegittima in quanto non prevederebbe risorse idonee a recuperare il disavanzo preesistente, con ciò determinando una sottostima degli stanziamenti di spesa che si ripercuoterebbe sull'esercizio 2018 e seguenti.

Riferisce la Sezione rimettente che essa consentirebbe la costruzione di un bilancio con modalità meramente convenzionali in ordine agli accantonamenti necessari per rientrare dal disavanzo, alterando il calcolo algebrico delle attività e delle passività sia degli esercizi pregressi, sia di quello corrente ledendo, tra l'altro, il principio di continuità degli esercizi finanziari, principio teleologicamente collegato a quello dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui agli artt. 81 e 97 Cost.

Modificando artatamente gli obiettivi intermedi e finali da perseguire, le disposizioni indubbiate consentirebbero una rilevante espansione della capacità di spesa in assenza di copertura e quindi in contrasto con il principio di equilibrio di bilancio.

La norma regionale censurata genererebbe 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.

La predetta dilatazione temporale finirebbe per confliggere anche con il principio di equità

intergenerazionale, atteso che sugli amministrati 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.

L'art. 8, comma 1, lettera a), della legge reg. n. 7 del 2018 disporrebbe il recupero di un disavanzo risalente al lontano 2014 in un arco temporale ventennale con conseguente sottostima della quota annuale di recupero. Le conseguenze di detta sottostima travolgerebbero l'intera programmazione di entrata e di spesa nella misura in cui quest'ultima non terrebbe conto degli elementi sopravvenuti nel lungo arco temporale intercorrente tra il 2014 e la data di sottoposizione del rendiconto 2018 al giudizio di parificazione; ciò renderebbe la norma regionale censurata costituzionalmente illegittima per contrasto con i principi posti a salvaguardia degli equilibri di bilancio e, in particolare, a quelli rinvenibili nell'art. 81 Cost.

Viene denunciata, altresì, la violazione degli artt. 81, 97 e 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost., in relazione ai parametri interposti degli artt. 42, comma 12, e 50 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).

La norma regionale risulterebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto derogatoria della norma statale interposta dell'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale prevede che il disavanzo sia applicato al bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione ovvero agli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare l'equilibrio.

La norma regionale censurata si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 50 del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale prescrive l'obbligo della verifica del permanere degli equilibri generali di bilancio. Tale contrasto creerebbe uno squilibrio del bilancio poiché verrebbero impegnate spese in misura superiore rispetto al complesso delle risorse disponibili.

Gli incrementi della spesa corrente provocati dalla norma censurata violerebbero inoltre le disposizioni statali volte al suo contenimento, finalizzate ad assicurare il rispetto del parametro dell'unità economica della Repubblica e a prevenire squilibri di bilancio, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di coordinamento della finanza pubblica.

L'art 8, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018 violerebbe, infine, gli artt. 41, 81 e 97 Cost, e gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., in relazione al parametro interposto dell'art. l Prot. addiz. CEDU.

La norma censurata, ampliando l'orizzonte temporale del ripiano di deficit rinvenienti dagli esercizi 2014 e 2015, violerebbe i principi di certezza del diritto, di veridicità dei conti e di chiarezza e univocità delle risultanze di amministrazione, ponendosi così in contrasto con gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., per violazione del parametro interposto dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU (quale il diritto al rispetto della proprietà, tra cui rientra anche la tutela dei diritti di credito). La violazione dei principi generali di certezza del diritto, del legittimo affidamento e della giustizia effettiva determinerebbe, a sua volta, la conseguente prevaricazione dei diritti dei creditori (art. 41 Cost.).

1.3.– Nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 108 del 2021, oltre alle censure rivolte alle norme statali, la sezione regionale di controllo solleva questione di legittimità costituzionale dell'art 8, comma 1, lettere a) e c), della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019 direttamente in riferimento agli artt. 81 e 97 Cost., sotto i profili della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria

del bilancio, di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale.

L'art 8, comma 1, lettere a) e c), della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019 stabilisce: «1. È iscritta nello stato di previsione della spesa una quota del disavanzo di amministrazione presunto per ciascuna delle tre annualità di bilancio (2019-2020-2021), così determinata: a) euro 25.544.172,01 quale annualità del disavanzo di amministrazione presunto al 31.12.2014, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 779 e seguenti della legge 27 dicembre 2017, n. 205; […] c) euro 4.404.075,67 quale annualità del disavanzo di amministrazione presunto al 31.12.2015, ai sensi dell'ultimo periodo del comma 779, articolo 1, legge 27 dicembre 2017, n. 205».

Ad avviso del giudice rimettente, la quota di disavanzo da recuperare iscritta nella parte della spesa del bilancio preventivo si appaleserebbe illegittima in quanto gravemente sottostimata, «con la immediata conseguenza della compromissione del principale saldo di bilancio, ovvero il risultato di amministrazione a fine esercizio […]. Ed anzi le conseguenze della rilevante sottostima della rata annuale di rientro dal deficit, a ben vedere, travolgerebbero l'intera programmazione di entrata e di spesa nella misura in cui quest'ultima non tiene conto degli incrementi di entrata e/o delle riduzioni di spesa altrimenti necessari a garantire il pareggio in tutte le fasi del ciclo di bilancio».

La predetta disposizione genererebbe 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 in cui si è venuto a produrre il deficit da ripianare. In tal modo gli stessi sarebbero sottratti al vaglio della loro responsabilità politica e amministrativa in dispregio al principio di rendicontazione, presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo.

La dilatazione temporale di rientro dal disavanzo finirebbe per confliggere con il principio di equità intergenerazionale, atteso che sposterebbe su generazioni successive il peso finanziario di gestioni prive di copertura senza alcun correlato beneficio dipendente dall'indebitamento a lungo termine.

L'eccessivo protrarsi dei tempi di perfezionamento e di definitivo assetto del ripiano del deficit potrebbe innescare ritardi nei pagamenti e la crisi delle imprese che hanno fornito beni e servizi.

La Sezione rimettente denuncia altresì il contrasto delle norme in esame con gli artt. 3, 41, 81, 97 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione al parametro interposto dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU (quale il diritto al rispetto della proprietà, tra cui rientra anche la tutela dei diritti di credito); ciò in quanto esse minerebbero i principi di certezza del diritto, di veridicità dei conti, di chiarezza e univocità delle risultanze di amministrazione.

2.– In considerazione dello stretto collegamento tra le questioni sollevate dal medesimo Collegio rimettente, può essere disposta la riunione dei giudizi, al fine di definirli con un'unica pronuncia (ex multis, sentenze n. 151 e n. 140 del 2021).

3.– In via pregiudiziale deve essere ribadita la legittimazione della Corte dei conti, in sede di controllo di legittimità-regolarità sui conti degli enti territoriali a sollevare questioni di legittimità costituzionale dinanzi a questa Corte. In particolare, con riguardo al giudizio di parificazione dei rendiconti regionali è stata riconosciuta l'ammissibilità di questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti «avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-

finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria […] giacché nella parifica del rendiconto regionale ricorrono integralmente tutte le condizioni per le quali è ammessa la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale (elencate, da ultimo, nella sentenza n. 80 del 2021) e la situazione è "analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono" (sentenza n. 89 del 2017)» (così, ex multis, sentenza n. 215 del 2021).

4.– Tanto premesso, devono essere considerate inammissibili tutte le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice rimettente nell'ambito di entrambi i giudizi nei confronti dei commi 779, 780 e 782, dell'art. l della legge n. 205 del 2017 precedentemente riprodotti.

Il richiamo fatto dal giudice rimettente al preteso rapporto genetico tra le disposizioni statali e quelle regionali censurate non viene sostenuto da alcuna attendibile argomentazione poiché non è citato alcun documento normativo o amministrativo dal quale emerga che la Regione Abruzzo si sia impegnata – secondo quanto previsto dai commi 779, 780 e 782 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 – a riqualificare la propria spesa attraverso il progressivo incremento degli investimenti, aumentando i pagamenti complessivi negli anni dal 2018 al 2026. Le disposizioni statali richiamano precisi requisiti inerenti all'incremento dei pagamenti per investimenti – rispetto a quelli sostenuti nel 2017 – con riguardo agli esercizi 2018 (nella misura non inferiore al 2 per cento); 2019 (nella misura del 2,5 per cento); 2020 (nella misura del 3 per cento); 2021-2026 (nella misura del 4 per cento).

In ordine a tali indefettibili requisiti per sostenere l'esistenza di un rapporto genetico tra le disposizioni statali e quelle regionali, la rimettente non fornisce alcun dato e neppure risultano indicazioni dall'articolazione del rendiconto sottoposto a parifica. Anzi, la Sezione regionale conferma indirettamente tale lacuna lamentando che dall'esame dei pertinenti stanziamenti di competenza non risulta quantificabile né misurabile la prevista riqualificazione della spesa.

In definitiva, le questioni di legittimità costituzionale dei commi 779, 780 e 782 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 devono essere dichiarate inammissibili per difetto di motivazione sulla rilevanza.

5.– Occorre ora verificare in concreto la rilevanza delle questioni sollevate dal giudice a quo nei confronti dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018 e dell'art. 8, comma 1, lettere a) e c), della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019.

Con riguardo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018, sollevata con l'ordinanza n. 20 del 2021 in riferimento agli artt. 81 e 97 Cost., sotto i profili della lesione dell'equilibrio del bilancio, della sana gestione finanziaria, della responsabilità di mandato e dell'equità intergenerazionale, la rimettente argomenta in modo ampio la pregiudizialità della questione stessa sulla decisione inerente all'accertamento del risultato di amministrazione e alla parificazione del rendiconto regionale sottoposto al suo esame.

Il giudice a quo evidenzia come, in assenza della norma censurata, la posta di disavanzo iscritta in parte spesa del bilancio preventivo sarebbe illegittima in quanto gravemente sottostimata con la immediata conseguenza della compromissione del principale saldo di bilancio, ovvero il risultato di amministrazione di fine esercizio. La conseguente sottostima della rata annuale di rientro dal deficit travolgerebbe l'intera programmazione di entrata e di spesa nella misura in cui comporterebbe di non tener conto degli incrementi di entrata e/o delle riduzioni di spesa necessari a garantire la ricerca dell'equilibrio in tutte le fasi del ciclo di bilancio. Infatti, l'iscrizione di una posta passiva convenzionale, sottostimata e temporalmente riferita a un esercizio lontano nel tempo e non legato dalla necessaria continuità contabile alle

risultanze dell'ultimo esercizio antecedente a quello rendicontato, provocherebbe un grave sbilanciamento tra le risorse a disposizione e le correlate passività, idoneo a incrementare il deficit già maturato in epoca risalente e mai risanato.

Sotto il descritto profilo di censura, la questione deve essere dichiarata ammissibile.

Anche il percorso argomentativo della questione sollevata con l'ordinanza iscritta al n. 108 del reg. ord. 2021 nei confronti dell'art. 8, comma 1, lettere a) e c), della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019 – direttamente in riferimento agli artt. 81 e 97 Cost., sotto i profili della lesione dell'equilibrio, della responsabilità di mandato e dell'equità intergenerazionale – è corretto perché evidenzia un rapporto di pregiudizialità con la decisione da assumere in sede di giudizio di parificazione del rendiconto 2019 e supera, conseguentemente, il test sulla rilevanza.

Alla luce delle esposte considerazioni, deve essere dichiarata ammissibile anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettere a) e c), della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019 posta direttamente in riferimento agli artt. 81 e 97 Cost.

6.– Nel merito le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018 e dell'art. 8, comma 1, lettere a) e c), della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019, in riferimento gli artt. 81 e 97 Cost., sotto i profili della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale, sono fondate.

Deve essere condiviso l'assunto del giudice a quo, il quale ritiene costituzionalmente illegittima l'iscrizione, in parte spesa dei bilanci preventivi relativi agli esercizi 2018 e 2019, di disavanzi convenzionalmente predeterminati e gravemente sottostimati. Le norme regionali, infatti, non prevedono alcuno stanziamento per il recupero del deficit rinveniente dagli esercizi finanziari 2015, 2016 e 2017 risultanti dai rendiconti degli anni 2014-2017 già approvati e parificati dalla Corte dei conti. Con ogni evidenza, ciò pregiudica 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).

L'introduzione di una tale regola legislativa urta il principio di prudenza nella redazione dei bilanci perché comporta, a lungo termine, modalità redazionali che non si sono basate su una previsione credibile, ragionevole e prudente delle risorse a disposizione e delle relative spese. Detti requisiti sono geneticamente collegati alla reale situazione dei conti nel momento in cui viene elaborato il bilancio di previsione sicché la predeterminazione normativamente convenzionale – richiamando assetti temporali lontani dal contesto operativo di riferimento – risulta intrinsecamente incompatibile con le regole costituzionali collegate alla natura dinamica del diritto di bilancio.

È evidente che predeterminare in questo modo, peraltro palesemente riduttivo, i disavanzi precedentemente emersi, comporta una alterazione degli equilibri, che finiscono per collidere frontalmente con gli obiettivi di finanza pubblica, e con la corretta determinazione delle risultanze gestionali oggetto del sindacato di legittimità-regolarità della Corte dei conti.

Tutto ciò comporta, inoltre, il travolgimento dell'intera programmazione e della correlata rendicontazione, elementi necessari per custodire dinamicamente l'equilibrio in tutte le fasi del ciclo di bilancio.

6.1.– Non può essere condiviso l'argomento formulato dalla difesa regionale, secondo cui consentire il risanamento di un deficit predeterminato, normativamente e quantitativamente contenuto, sarebbe indispensabile per evitare che gli enti territoriali si trovino in situazioni

difficilmente sanabili, che possano comprometterne l'equilibrio. È questa un'affermazione che si pone in contrasto con i canoni della sana gestione finanziaria. Se, infatti, ai fini del risanamento non viene preso a riferimento l'effettivo disavanzo emergente dall'esercizio sottoposto a rendiconto, è evidente che la conseguente inappropriata rateazione degli accantonamenti e dei debiti consente un aumento del deficit e non la sua progressiva riduzione fino al completo raggiungimento dell'obiettivo di finanza pubblica.

I disavanzi emergenti dai rendiconti dei singoli esercizi devono essere ripianati ai sensi dell'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 il quale prescrive che «[l]'eventuale disavanzo di amministrazione accertato ai sensi del comma 1 a seguito dell'approvazione del rendiconto […] è applicato al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione. La mancata variazione di bilancio che, in corso di gestione, applica il disavanzo al bilancio è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio».

Tali disposizioni sono espressive dei canoni costituzionali afferenti alla sana gestione finanziaria, alla responsabilità di mandato e all'equità intergenerazionale. Le deroghe temporali per il risanamento introdotte in passato sono connesse a situazioni di particolari difficoltà finanziario-contabili cui il legislatore statale ha cercato, di volta in volta, di porre rimedio.

I meccanismi normativi e amministrativi introdotti in deroga alla regola richiamata sono, comunque, subordinati alla intangibilità dei precetti costituzionali finalizzati al progressivo e coerente risanamento, alla trasparenza delle responsabilità di mandato assunte dagli amministratori in questo percorso, alla custodia dell'equità intragenerazionale e intergenerazionale in termini di proporzione tra debiti e accantonamenti pluriennali e correlati benefici (ex plurimis, sentenza n. 115 del 2020, punto 10 del Considerato in diritto e sentenza n. 18 del 2019, punto 6 del Considerato in diritto).

Gli interventi di estensione temporale del ripiano del disavanzo, in deroga alla regola contenuta nell'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, non possono ritenersi compatibili con una gestione di bilancio equilibrata laddove determinino il perpetuarsi di sanatorie e situazioni interlocutorie, in quanto potrebbero comportare una lesione a tempo indeterminato dei precetti finanziari della Costituzione, lesione che disincentiverebbe il buon andamento dei servizi e scoraggerebbe le buone pratiche di quelle amministrazioni che si ispirano a una oculata e proficua spendita delle risorse della collettività (sentenza n. 18 del 2019).

Ai fini del rispetto dei canoni di sana gestione finanziaria, di responsabilità di mandato e di equità intergenerazionale è fondamentale la credibilità, sostenibilità e progressività del rientro dal deficit; qualsiasi tecnicismo finanziario-contabile, non rispondente a tali indefettibili requisiti, risulta di per sé contrario ai precetti costituzionali precedentemente richiamati.

È stato così precisato che le deroghe eccezionali che il legislatore statale ha apportato al principio immanente alla sana gestione finanziaria, secondo cui il disavanzo deve essere coperto nell'esercizio successivo all'approvazione del rendiconto e comunque non oltre il termine della consiliatura, hanno tutte un perimetro applicativo condizionato dalla sostenibilità economica del rientro e dalla trasparenza dei meccanismi di risanamento in termini di responsabilità di mandato e di equilibrio intergenerazionale (ex multis, sentenza n. 18 del 2019).

È stato altresì affermato che «[f]erma restando la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria come

quelle afferenti ai disavanzi sommersi, non può non essere sottolineata la problematicità di soluzioni normative, mutevoli e variegate come quelle precedentemente descritte, le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale (in senso conforme, sentenza n. 107 del 2016)» (sentenza n. 6 del 2017).

La tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso continui rinvii, finirebbe per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione con il principio di equità intergenerazionale. È stata già sottolineata da questa Corte la pericolosità dell'impatto macroeconomico di misure che determinano uno squilibrio nei conti della finanza pubblica allargata e la conseguente necessità di ulteriori manovre finanziarie restrittive che possono gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione (sentenza n. 10 del 2015).

Il rispetto del principio di equità intergenerazionale comporta la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo. Di fronte alle difficoltà di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo, il recupero del deficit non può essere procrastinato in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose "eredità".

6.2.– Nemmeno può essere condiviso l'ulteriore argomento della difesa regionale, secondo cui il meccanismo normativo all'esame sarebbe una semplice operazione di riallineamento contabile cui concorrerebbero pregressi risultati di esercizio diversi – di cui quelli afferenti all'introduzione della contabilità armonizzata assumerebbero la consistenza maggiore – nella prospettiva di una sicura data di rientro. Insomma nel periodo ventennale si riallineerebbero tutti i diversi disavanzi che costituirebbero piuttosto un'operazione di tecnica contabile.

In primis va ricordato come non siano ipotizzabili risultati di esercizio immutabili nel tempo come quelli codificati nelle disposizioni regionali in esame; crediti, debiti (scaduti o in prossima scadenza), liquidità di cassa, fondi pluriennali vincolati – vale a dire le componenti del risultato di amministrazioni – variano inevitabilmente nel tempo secondo dinamiche, talvolta esterne, talvolta dipendenti dall'azione degli amministratori. Prendere a riferimento risultati risalenti e ormai certamente non più attendibili, in quanto parziali e non aggiornati neppure per la parte ascrivibile al passato, significa fare riferimento, per la futura programmazione, a una situazione convenzionale diversa da quella effettiva.

Non è condivisibile l'affermazione per cui le disposizioni censurate consentirebbero un mero riallineamento contabile. Innanzitutto il disavanzo risultante dal riaccertamento straordinario dei residui è un disavanzo effettivo e non meramente figurativo. Il riaccertamento straordinario dei residui è un'operazione analoga al riaccertamento ordinario che, almeno annualmente in sede di redazione di rendiconto, l'ente territoriale deve svolgere per verificare la fondatezza giuridica ed economica dei crediti e dei debiti, pregressi e inerenti all'esercizio del rendiconto. Tale riaccertamento è stato previsto dal legislatore in concomitanza con il passaggio dalla contabilità finanziaria alla cosiddetta "contabilità rafforzata", che – rispetto alla precedente – prevede metodi di contabilizzazione diversi. Tuttavia, un diverso metodo di contabilizzazione potrebbe comportare uno scostamento delle risultanze contabili, certamente non nella dimensione esibita dalla Regione Abruzzo.

Il riaccertamento straordinario è stato introdotto dal legislatore statale non tanto per il riallineamento contabile, quanto, piuttosto, per far emergere disavanzi occulti provocati dal mancato aggiornamento delle situazioni creditorie e debitorie pregresse. Pertanto, questa Corte – fin dall'introduzione del nuovo istituto – ha precisato che il cosiddetto disavanzo tecnico «è un vero e proprio disavanzo e [senza un'appropriata copertura] mina l'equilibrio del bilancio, sia in prospettiva annuale che pluriennale» (sentenza n. 6 del 2017, punto 4.1. del

Considerato in diritto) e che il suo ripianamento "fittizio" viola «l'obbligo di provvedere alla copertura della spesa previsto dall'art. 81, terzo comma, Cost.» (ordinanza n. 179 del 2018). Il tutto è motivato dal fatto che non si possono costruire e rendicontare programmi basandosi su «risorse meramente figurative, le quali non assicurano la copertura delle spese iscritte in bilancio e – proprio in virtù della loro dubbia esigibilità – amplificano il rischio di ulteriori squilibri strutturali del bilancio stesso nel prosieguo della gestione» (sentenza n. 309 del 2012).

7.– Per questi motivi deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018 e dell'art. 8, comma 1, lettere a) e c), della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019, per violazione degli artt. 81 e 97 Cost.

Rimangono assorbite le ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla sezione regionale di controllo per l'Abruzzo nei confronti delle suddette disposizioni.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7 (Bilancio di previsione finanziario 2018-2020);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettere a) e c), della legge della Regione Abruzzo 31 gennaio 2019, n. 2 (Bilancio di previsione finanziario 2019-2021);

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. l, commi 779, 780 e 782, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) sollevate, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 41, 81, 97 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. l del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmato a Parigi il 20 marzo 1952, dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, con le ordinanze indicate in epigrafe;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 779, ultimo periodo, della legge n. 205 del 2017, sollevate, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 41, 81, 97, 117, primo comma, quest'ultimo in relazione all'art. l Prot. addiz. CEDU, e 119, commi primo e sesto, Cost., dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 novembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 7 dicembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

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.