

Sentenza: n. 49 del 9 gennaio 2018 (deposito del 5 marzo 2018)

Materia: finanza pubblica

Parametri invocati: art. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, della Costituzione anche in riferimento all'art. 29, comma 1, del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208) ed all'art. 39, comma 1, della legge Regione Abruzzo 25 marzo 2002, n. 3 (Ordinamento contabile della Regione Abruzzo).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: presidente del consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 1, commi 1 e 2; 8; 9; 10; 11 e 12 della legge della Regione Abruzzo 7 marzo 2017, n. 16 (Rendiconto generale per l'esercizio 2013. Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare)

Esito: - illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2; 8; 9; 10; 11 e 12 della legge della Regione Abruzzo 7 marzo 2017, n. 16 (Rendiconto generale per l'esercizio 2013. Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare);
- illegittimità costituzionale delle residue disposizioni della medesima legge reg. n. 16 del 2017 in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale)

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'intera legge della Regione Abruzzo 7 marzo 2017, n. 16 (Rendiconto generale per l'esercizio 2013. Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare), nonché, specificamente, gli artt. 1, commi 1 e 2; 8; 9; 10; 11 e 12 della medesima legge, per violazione degli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, anche in riferimento all'art. 29, comma 1, del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208) ed all'art. 39, comma 1, della legge Regione Abruzzo 25 marzo 2002, n. 3 (Ordinamento contabile della Regione Abruzzo).

Con il primo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la tardiva approvazione del rendiconto 2013 da parte della Regione Abruzzo, avvenuta a distanza di anni con la legge impugnata, la renderebbe di per sé illegittima. Tale ritardo integrerebbe la lesione degli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost., e delle norme interposte che fissano la scadenza al 30 giugno dell'anno successivo all'esercizio interessato.

Con il secondo motivo di ricorso, sebbene siano impugnati specificamente gli artt. 8, 9, 10, 11 e 12 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017, il ricorrente sostiene che la legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017 nel suo complesso e nella sua interezza pregiudichi «ulteriormente l'equilibrio finanziario della Regione Abruzzo» e finisca anche «per alterare in modo ancor più grave le disfunzioni accertate per gli anni precedenti», in violazione dei richiamati artt. 81, 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost. L'illegittimità costituzionale del rendiconto 2013 deriverebbe, quindi, dalla sua non conformità ai «principi fondamentali» in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, applicabili alla fattispecie *ratione temporis*.

In sintesi, il ricorrente lamenta l'inattendibilità dei conti, a partire dalla rappresentazione del risultato di amministrazione, imputando alla Regione l'ostinazione nel non provvedere a ripristinare un corretto ciclo di bilancio, adottando un'effettiva e completa operazione di trasparenza sui conti regionali (innanzi tutto mediante un corretto riaccertamento delle partite contabili pregresse).

La difesa regionale resiste al ricorso evidenziandone l'infondatezza con riferimento alla censura di tardività nell'approvazione del rendiconto generale per l'anno 2013, poiché il termine del 30 giugno non avrebbe potuto essere inteso in maniera perentoria, tale da precludere categoricamente la possibilità di adozione di un successivo provvedimento in merito. Ne consegue l'inesattezza delle conclusioni del Governo nazionale in ordine alla decadenza rispetto all'approvazione del rendiconto regionale. Un'approvazione tardiva dei documenti contabili di rendicontazione, infatti, non avrebbe potuto ritenersi preclusa, visto che né l'art. 39 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2002, concernente l'ordinamento contabile regionale, né la normativa statale applicabile alla fattispecie in disamina attribuiscono ad altri soggetti la competenza in materia di approvazione dei rendiconti in caso di mancato rispetto del termine de quo.

Il giudice delle leggi ha dichiarato l'infondatezza delle censure con riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost. e in relazione alla legge reg. n. 3 del 2002 e al d.lgs. n. 76 del 2000 circa il superamento del termine di legge per l'emanazione della legge di approvazione del rendiconto. Sebbene i termini per l'approvazione del rendiconto 2013 della Regione Abruzzo fossero, infatti, ampiamente scaduti, determinando ulteriori ritardi inerenti agli esercizi anteriori al 2013, il superamento del termine di legge, tuttavia, non fa venir meno il potere-dovere dell'amministrazione regionale di provvedere *«a un adempimento indefettibile quale l'approvazione del rendiconto. Infatti, il principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici, che è uno dei parametri teleologicamente collegati al principio dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui all'art. 81 Cost., esige che ogni rendiconto sia geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie. Ne consegue che siffatta infondata preclusione paralizzerebbe, ove fosse applicata, la corretta gestione economico finanziaria degli esercizi successivi»*. Tale principio di continuità del bilancio è una specificazione del principio dell'equilibrio tendenziale contenuto nell'art. 81 Cost., in quanto *«collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato»* (ex plurimis, sentenza n. 181 del 2015), consentendo di inquadrare in modo strutturale e pluriennale la stabilità dei bilanci preventivi e successivi.

La Corte, tuttavia, non condivide l'altra eccezione della resistente, secondo cui sarebbe "ineludibile" la competenza della Regione in qualsiasi situazione di ritardo poiché le norme in materia non *«attribui[rebbero] ad altri soggetti [diversi dalla Regione] la competenza in materia di approvazione della legge di rendiconto»*. Al contrario, in presenza di reiterati e gravi ritardi nell'espletamento di funzioni primarie da parte dell'ente territoriale, l'ordinamento consente anche provvedimenti sostitutivi come, ad esempio, la predisposizione del rendiconto, sulla base del potere contemplato dall'art. 120, secondo comma, Cost.

Le questioni di legittimità costituzionale proposte con il secondo motivo di ricorso nei confronti degli artt. 1, commi 1 e 2; 8; 9; 10; 11 e 12 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017, in riferimento agli artt. 81 e 117, secondo e terzo comma, Cost., sono invece fondate.

Dal collegamento sistematico delle disposizioni impugnate emerge, scrive la Corte, un forte contrasto logico per la presenza contemporanea di: a) un "saldo positivo" risultante dalla sommatoria di fondo di cassa, residui attivi e passivi. Nelle sue componenti la locuzione "saldo positivo" corrisponde specularmente al concetto di "risultato di amministrazione" come definito da norme risalenti e da quelle attualmente vigenti; b) residui perenti non riscritti nell'esercizio interessato, malgrado la sua intervenuta conclusione e a oltre tre anni dalla sua chiusura; c) un "disavanzo di amministrazione" assolutamente scollegato dalla sommatoria algebrica – prevista dalla legge – di residui attivi, passivi e del fondo di cassa.

Tale quadro rende le risultanze del bilancio consuntivo in contrasto con l'art. 81 Cost. poiché connotate da un insieme di dati numerici e di collegamenti normativi privi, nel loro complesso, di attendibilità e coerenza e insuscettibili di essere valutati come credibili, sufficientemente sicuri, non arbitrari o irrazionali (ex plurimis, sentenze n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966). In proposito la Corte ha affermato che l'«*elevata tecnicità degli allegati di bilancio e [...] la loro sofisticata articolazione deve essere necessariamente compensata – nel testo della legge di approvazione del rendiconto – da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge»* (sentenza n. 274 del 2017). Tali caratteri non si riscontrano nella legge della Regione Abruzzo di approvazione del rendiconto 2013, che presenta una struttura normativamente e logicamente incongrua.

La Consulta sottolinea come l'evoluzione normativa in materia di finanza pubblica *«comporta che nelle leggi di approvazione del rendiconto delle Regioni, gli elementi basilari inerenti alla dimostrazione della*

situazione economico-finanziaria siano espressi con chiarezza e coerenza anche in rapporto alla fondamentale interdipendenza con il principio di legittimazione democratica, indefettibile raccordo tra la gestione delle risorse della collettività e il mandato elettorale degli amministratori».

In definitiva, la Corte, condivide le censure avanzate dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui l'assenza di trasparenza nella rappresentazione della situazione economico-finanziaria della Regione collide con i parametri costituzionali indicati, ribadendo, in particolare, che il principio secondo cui la trasparenza dei conti risulta elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all'attività dell'Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori, è necessariamente servente al controllo retrospettivo dell'utilizzo dei fondi pubblici (sentenza n. 184 del 2016).