

LA FINANZA PUBBLICA NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

a cura di M. Pieroni

Presentazione

Con il presente quaderno si è inteso sistematizzare la giurisprudenza costituzionale in materia di finanza pubblica con riferimento alle grandi voci costituzionali concernenti il principio di copertura finanziaria (art. 81 Cost.), il principio di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.) e il principio di autonomia finanziaria (119 Cost.).

L'analisi della giurisprudenza è aggiornata fino al deposito di fine ottobre 2008.

INDICE

1. Principio costituzionale di copertura finanziaria

1.1. L'obbligo di copertura di cui all'art. 81, quarto comma, Cost.

- *Legge di spesa e copertura finanziaria dell'onere: nozioni.*
- *Art. 81, quarto comma, Cost.: significato della locuzione "ogni altra legge".*
- *Art. 81 Cost.: commi terzo e quarto, loro legame sistematico.*
- *Obbligo di copertura: presuppone la legge sostanziale.*
- *Art. 81, quarto comma, Cost., ambito di applicazione: si riferisce al conto del bilancio.*
- *Obbligo di copertura e ambito del giudizio politico del Parlamento.*
- *Obbligo di copertura: si estende alle Regioni.*
- *Obbligo di copertura e rinvio alla legge di bilancio.*
- *Obbligo di copertura: si estende agli enti compresi nella c.d. finanza pubblica allargata.*
- *Riduzione dei trasferimenti alle Regioni e riflessi sulla copertura degli oneri.*
- *Obbligo di copertura e leggi meramente attributive di competenze.*
- *Obbligo di copertura e declaratoria di spettanza di diritti fondamentali.*
- *Obbligo di copertura e mancanza di garanzia costituzionale dell'autonomia finanziaria regionale in termini quantitativi.*
- *Costituzione e principio del pareggio del bilancio.*
- *Principio costituzionale dell'equilibrio tendenziale del bilancio.*
- *Oneri gravanti su esercizi futuri.*
- *Effetti della declaratoria di illegittimità costituzionale di una legge di spesa.*
- *Oneri di indicazione della copertura.*
- *Profili di responsabilità amministrativa connessi a mancata copertura di oneri.*

2. Oneri di spesa

2.1. La morfologia giuridica.

- *Oneri pluriennali.*
- *Oneri eventuali e non quantificati.*
- *Oneri aventi emersione ex post.*
- *Oneri di personale.*
- *Oneri di riorganizzazione.*
- *Oneri tra loro inscindibili (es. capitale e interessi).*
- *Oneri derivanti dalla diminuzione delle entrate regionali per la copertura degli interessi passivi e delle spese di ammortamento.*
- *Oneri derivanti da previsione di minori entrate.*

2.2. I mezzi di copertura.

- *Utilizzo di disponibilità di bilancio.*
- *Utilizzo di "residui passivi".*
- *Utilizzo del fondo per spese obbligatorie.*
- *Utilizzo di economie di bilancio.*
- *Utilizzo di "maggiori" entrate.*
- *Utilizzo di previsioni di entrata iscritte in bilancio.*
- *Utilizzo di entrate di incerta consistenza.*
- *Utilizzo di nuove entrate.*

- *Utilizzo di entrate aleatorie.*
- *Utilizzo di risorse statali non ancora assegnate.*
- *Utilizzo di fondi speciali negativi.*
- *Utilizzo di fondi speciali positivi.*
- *Utilizzo di fondi globali.*
- *Utilizzo del fondo rotativo per l'innovazione tecnologica.*
- *Utilizzo di "quota storica" di un fondo di bilancio.*
- *Utilizzo di partite di giro.*
- *Utilizzo di risorse di enti terzi.*
- *Utilizzo di stanziamenti di bilancio ad opera di ordinanza di necessità e urgenza.*
- *Ricorso all'indebitamento.*

2.3. Criteri di quantificazione degli oneri e giudizio valutativo della Corte Costituzionale.

- *Sufficienza ictu oculi dei mezzi di copertura.*
- *Criterio della realizzabilità di una nuova o maggiore entrata.*
- *Determinazione della spesa sanitaria.*
- *Attendibilità dei mezzi di copertura per oneri di personale.*
- *Giudizio sull'entità di una copertura finanziaria.*
- *Omessa predisposizione della relazione tecnica.*
- *Interpretazione correttiva.*
- *Oneri di difficile quantificazione.*
- *Criterio di attendibilità della copertura degli oneri.*
- *Criteri di ragionevolezza e di affidamento della copertura degli oneri.*
- *Documentazione probatoria comprovante il rispetto dell'obbligo di copertura e onere di dimostrazione del difetto di copertura.*

2.4. Oneri di spesa derivanti da sentenze della Corte costituzionale.

- *Premessa.*
- *Sentenza di incostituzionalità "secca" con oneri.*
- *Sentenza additiva di prestazione per omissione legislativa primaria.*
- *Sentenza additiva di prestazione per omissione legislativa secondaria (estensione di trattamenti di favore per ritenuta disparità di trattamento).*
- *Sentenze additive di prestazione c.d. "di principio".*
- *Sentenze i cui esiti producono maggiori entrate o riducono oneri finanziari a carico dell'erario.*
- *Intervento additivo di prestazione precluso alla Corte.*

3. Legge di bilancio.

- *Legge formale.*
- *Nozione.*
- *Approvazione dei bilanci regionali.*
- *Principio dell'equilibrio di bilancio.*
- *Principio di chiarezza e solidità*
- *Principi di certezza e annualità.*
- *Principio di assegnazione globale delle entrate alle spese.*
- *Differenza tra legge di bilancio e legge finanziaria.*
- *Legge finanziaria: asserito uso improprio.*
- *Legge di bilancio dopo la novella del 1978 (legge n. 468).*
- *Variazioni di bilancio.*

- *Rapporto tra legge finanziaria e documento di programmazione economica e finanziaria.*
- *Quadro di classificazione delle entrate: funzione.*
- *Legge di bilancio e referendum abrogativo.*
- *Referendum abrogativo. Giudizio sull'ammissibilità. Leggi non suscettibili di abrogazione referendaria. Leggi di bilancio. Nozione ed ambito.*

4. Diritti fondamentali e oneri di spesa: il bilanciamento degli interessi.

- *Ambito del giudizio della Corte costituzionale e il principio di gradualità.*
- *Trattamento di quiescenza (artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost.).*
- *Il diritto alla salute (art. 32 Cost.).*
- *Risorse finanziarie limitate e contenuto minimo del diritto fondamentale.*

5. Autonomia finanziaria e principio di coordinamento della finanza pubblica

5.1. «Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica».

- *Premessa.*
- *Nozione.*
- *Coordinamento finanziario e norme sanzionatorie.*
- *L'autoqualificazione di disposizioni statali quali norme di coordinamento.*
- *Applicabilità dei principi di coordinamento della finanza pubblica agli enti territoriali ad autonomia differenziata.*

5.2. Regole strumentali per il coordinamento della finanza pubblica.

- *Attività centralizzate di acquisizione e di elaborazione di elementi informativi.*
- *Obblighi informativi nei confronti dell'amministrazione centrale. Definizione con decreto del Ministero dell'economia.*
- *Programmazione del fabbisogno di personale.*
- *Obblighi informativi in tema di costo del lavoro.*
- *Trasmissione di dati agli organi di controllo e alla competente procura della Corte dei conti.*
- *Principio di leale collaborazione e coordinamento della finanza pubblica.*
- *Certificazione dei bilanci delle ASL.*
- *Controllo sulla gestione affidato alla Corte dei conti: strumento di coordinamento della finanza pubblica.*

5.2. Regole finali di coordinamento.

- *Vincoli al contenimento del fabbisogno finanziario, prima della riforma del Titolo V.*
- *Vincoli generali al disavanzo o alla spesa corrente.*
- *Misure di razionalizzazione della finanza pubblica: il tetto massimo di spesa.*
- *Vincoli per il contenimento della spesa regionale.*
- *Vincoli di equilibrio finanziario: il ricorso all'indebitamento.*
- *Vincoli europei di equilibrio finanziario e il patto di stabilità interno.*
- *Vincoli alla spesa corrente degli enti locali.*
- *Vincoli alla spesa in conto capitale degli enti locali.*
- *Contenimento della spesa di personale.*
- *Prescrizione di "criteri e obiettivi": limiti a singola voce di spesa.*
- *Vincoli ai flussi di cassa.*

- *Vincoli puntuali all'acquisto di immobili da parte di Regioni e di enti locali.*
- *Vincoli puntuali per il contenimento della spesa: le spese di viaggio.*
- *Pagamento e riscossione di somme di modesto ammontare.*
- *Convenzioni per acquisto di beni e servizi ed affidamento all'esterno dei servizi strumentali e altre misure di razionalizzazione della spesa.*
- *Nozioni di indebitamento e di spese di investimento.*
- *Limiti al potere del Ministro dell'economia e delle finanze sulla definizione delle nozioni di indebitamento e di spese di investimento.*
- *Condizioni e limiti dell'accesso degli enti territoriali al mercato dei capitali.*

6. Autonomia finanziaria.

- *Premessa.*

6.1. Trasferimenti erariali.

- *Grave alterazione del rapporto tra bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte (con impiego del criterio della ragionevolezza).*
- *Riduzione dei trasferimenti e grave alterazione delle funzioni normali (ovvero sulla mancanza di garanzia costituzionale dell'autonomia finanziaria regionale in termini quantitativi).*
- *Trasferimenti erariali alle Regioni: confluiscono senza vincolo di destinazione.*
- *Modalità di alimentazione del fondo comune per le Regioni a statuto ordinario.*
- *Lesione del principio derivante da riduzione dei trasferimenti erariali: mancata dimostrazione.*
- *Riduzione di trasferimenti alle regioni in corso d'anno.*
- *Riduzione di trasferimenti relativi a settori specifici.*
- *Riduzione dei trasferimenti: principio dell'affidamento e complessive esigenze di finanza pubblica.*
- *Riduzioni dei trasferimenti erariali per interventi urgenti di risanamento finanziario e di contenimento del disavanzo pubblico.*
- *Deficit delle aziende nel settore dei trasporti pubblici.*
- *Devoluzione di entrate e Regioni a statuto speciale.*
- *Impegni assunti in sede comunitaria.*

6.1.1. In particolare: il finanziamento del servizio sanitario nazionale.

- *Riduzioni dei trasferimenti erariali per interventi urgenti di risanamento finanziario: la spesa sanitaria.*
- *Trasferimenti erariali e finanziamento del disavanzo sanitario.*
- *Copertura del deficit delle aziende nel settore della sanità.*
- *Il finanziamento del servizio sanitario nazionale dopo la riforma del Titolo V.*

6.2. Limiti imposti all'autonomia finanziaria.

- *Incidenza sui procedimenti contabili regionali.*
- *Limiti alla spesa corrente e in particolare a quella di personale.*
- *Principio di erogazione tramite le regioni di flussi finanziari destinati ai compiti istituzionali degli enti locali inerenti a materie regionali.*
- *Autonomia finanziaria e principi facoltizzanti per la legislazione regionale.*
- *Poteri del Governo.*
- *Finanziamento degli enti locali.*
- *Esposizione contabile delle risorse trasferite.*
- *Strumenti di conoscenza.*

- *Limiti posti dalla legislazione statale a quella regionale.*
- *Limitazioni imposte agli enti locali.*
- *Imposizione di oneri finanziari a Regioni ed enti locali.*
- *Finanziamento della spesa attraverso interventi in sussidiarietà verticale (e meccanismi concertativi).*
- *Limiti posti dalla legislazione statale alle Regioni in ordine all'utilizzo delle risorse ad esse spettanti.*
- *Finanziamento delle politiche del lavoro e sistema delle autonomie.*

6.3. Nuovo Titolo V e mancata attuazione dell'art. 119 Cost.

- *Sistema tributario dopo la riforma del Titolo V.*
- *a) In tema di tasse automobilistiche.*
- *b) In tema di tasse sui rifiuti.*
- *c) In tema di IRAP.*
- *d) In tema di aliquote addizionali e oneri deducibili.*
- *e) In tema di sovracanon per la produzione di energia idroelettrica.*
- *In particolare: la competenza legislativa tributaria della Regione Sardegna alla luce della riforma del Titolo V, Parte II, Cost.*

6.4. Vincoli di destinazione.

- *Vincoli di destinazione (prima della riforma del Titolo V).*
- *Fondi statali con vincoli di destinazione (dopo la riforma del Titolo V).*
- *Fondi statali con vincoli di destinazione diretta a soggetti privati.*
- *Fondi statali con vincoli di destinazione: concernenti materie di competenza esclusiva statale.*
- *Fondi statali con vincoli di destinazione: concernenti materie di competenza concorrente.*
- *Fondi statali con vincoli di destinazione: concernenti materie di competenza residuale.*
- *Fondi statali con vincoli di destinazione: concernenti materie non puntualmente individuate.*
- *Fondi statali con vincoli di destinazione: intreccio di competenze. Si applica il criterio della prevalenza.*
- *Fondi statali con vincoli di destinazione: intreccio di competenze. Si applica il principio della leale collaborazione.*
- *Fondi statali con vincoli di destinazione: eccezioni al divieto.*
- *Fondi statali con vincoli di destinazione: legittimità degli stessi in via transitoria in ossequio al principio di continuità e per le esigenze di economia nazionale.*
- *Fondi statali con vincoli di destinazione: il criterio della sussidiarietà ascendente.*
- *Fondi statali con vincoli di destinazione: il finanziamento incidente su materie "trasversali".*
- *Fondi statali con vincoli di destinazione: esclusione del criterio dell'interesse nazionale.*
- *Fondi statali con vincoli di destinazione: il criterio dell'eventuale pregiudizio per i diritti fondamentali.*
- *Fondi vincolati e sistema delle autonomie differenziate.*
- *Fondi: insussistenza di fondo vincolato.*
- *Effetti della declaratoria di illegittimità costituzionale di normativa statale istitutiva di fondi a destinazione vincolata.*

- *Declaratorie di illegittimità costituzionale di disposizioni in tema di “fondi vincolati”.*

6.5. Interventi speciali dello Stato (art. 119, quinto comma, Cost.).

7. Sistemi di tesoreria.

- *Ambito di applicazione di sistemi di tesoreria stabiliti con legislazione statale.*
- *Contenimento dei flussi finanziari (autonomia finanziaria, limitazione ai flussi finanziari, art. 119 Cost.).*
- *Accreditamento di fondi per importi inferiori a quelli domandati.*
- *Sospensione obbligatoria dei pagamenti da parte di regioni ed enti locali. Incidenza sull'autonomia di spesa degli enti.*
- *Ministro dell'economia e delle finanze. Poteri in tema di determinazione dei flussi di cassa.*
- *Presidente del Consiglio dei Ministri.*
- *Poteri governativi sugli utilizzi delle disponibilità e principio di leale collaborazione.*
- *Interferenza con l'esercizio delle potestà legislative e amministrative regionali in materia di organizzazione degli uffici.*
- *Sistemi di tesoreria stabiliti con legislazione statale a Regioni e province ad autonomia differenziata.*
- *Regione Siciliana.*
- *Regione Trentino Alto Adige.*
- *Provincia autonoma di Trento.*
- *Regione Valle D'Aosta.*
- *Regione Sardegna.*

8. Patrimonio pubblico.

- *Parallelismo tra funzioni trasferite alle Regioni ed appartenenza regionale dei beni connessi all'esercizio di tali funzioni.*
- *Diritto di fissare il canone di utilizzo dei beni demaniali.*
- *Il trasferimento dei beni patrimoniali indisponibili alle Regioni a Statuto speciale.*
- *Previsione di vincoli relativi a taluni beni trasferiti al patrimonio indisponibile delle Regioni per la tutela degli interessi generali dello Stato in rapporto alla natura dei beni stessi.*
- *Vindicatio rerum: inammissibilità.*
- *Patrimonio pubblico dopo la riforma del Titolo V.*
- *Determinazione del canone di concessione.*
- *Dotazione patrimoniale degli enti pubblici.*
- *Demanio idrico.*
- *Beni culturali.*
- *Demanio marittimo.*
- *Disponibilità dei beni degli enti sanitari regionali.*

9. Regioni e province ad autonomia differenziata.

9.1. Regione Siciliana.

- *Clausole di salvaguardia contenute nelle leggi finanziarie.*
- *Clausole di riserva allo Stato di entrate riscosse in territorio siciliano: il principio della leale cooperazione tra Stato e Regione Siciliana.*
- *Conflitto di attribuzione per ritenuta lesione dell'autonomia finanziaria.*

- *Interpretazione dell' art. 36 dello Statuto speciale della Regione Siciliana in tema di riserva allo Stato di determinati tributi.*
- *Interpretazione delle norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria.*
- *Nuova entrata: nozione.*
- *Eccezioni al principio devolutivo alla Regione dei proventi delle nuove entrate tributarie riscosse nel suo territorio.*
- *Autorimessione di questione di legittimità costituzionale in materia di clausola di riserva all'erario delle entrate spettanti alla Regione.*
- *La legislazione regionale siciliana in materia tributaria: ha natura concorrente.*
- *Composizione dei rapporti tributari fra Stato e Regione Siciliana.*
- *In tema di imposte addizionali.*
- *In tema di agevolazioni fiscali.*
- *In tema di esenzioni tributarie.*
- *Il principio di uguaglianza e la potestà tributaria siciliana.*
- *Il principio della riserva di legge e la potestà tributaria siciliana.*
- *Potestà tributaria della Regione Siciliana e autonomia della finanza locale.*
- *In tema di ordinamento degli uffici finanziari regionali.*
- *Versamento delle entrate di spettanza della Regione Siciliana.*
- *Compensazione dei rapporti creditori tra Stato e Regione Siciliana.*
- *In tema di riscossione di tributi.*
- *In tema di rapporti in materia finanziaria tra legislazione statale e legislazione regionale.*
- *Le funzioni della Corte dei conti sull'andamento della finanza siciliana.*

9.2. Regione Trentino Alto-Adige e Province autonome di Trento e di Bolzano.

- *Art. 78 dello Statuto speciale della Regione: criteri per la determinazione della quota di gettito dell'IVA relativa all'importazione riscossa nel territorio regionale da devolvere alla Regione.*
- *Norme di attuazione dello Statuto.*
- *Deroga alla disciplina statale di tributi locali.*
- *Principio del coordinamento della finanza pubblica e autonomia statutaria.*
- *Sanità regionale e coordinamento della spesa sanitaria.*
- *Vincoli di destinazione.*
- *Utilizzazione di fondi statali.*
- *Distinzione contabile tra funzioni normali e funzioni ulteriori.*
- *Vincoli puntuali alla spesa corrente delle camere di commercio del Trentino Alto Adige.*
- *Demanio regionale.*
- *Autonomia finanziaria.*
- *Interventi e finanziamenti statali, di carattere straordinario e aggiuntivo.*
- *Concessioni di derivazioni di acque pubbliche per uso idroelettrico.*
- *Controllo sui contratti collettivi di lavoro dei dipendenti provinciali.*

9.3. Regione Valle d'Aosta.

- *Autonomia finanziaria.*

9.4. Regione Friuli-Venezia Giulia.

- *Autonomia finanziaria.*

9.5. Regione Sardegna.

- *La competenza legislativa tributaria della Regione Sardegna.*
- *Spettanza di entrate tributarie.*
- *Imposizione di oneri di personale.*
- *Demanio marittimo.*

1. Principio costituzionale di copertura finanziaria

1.1. *L'obbligo di copertura di cui all'art. 81, quarto comma, Cost.*

Il principio di copertura finanziaria (art. 81 Cost.) costituisce la garanzia costituzionale della responsabilità politica correlata ad ogni autorizzazione legislativa di spesa.

Al rispetto di tale principio, che rientra a pieno titolo tra quelli di coordinamento finanziario, sono tenuti tutti gli enti in cui si articola la Repubblica (art. 114 Cost.).

Corollario di tale principio è quello dell'equilibrio finanziario sostenibile, elaborato con chiarezza dalla giurisprudenza costituzionale ben prima del Trattato di Maastricht, di cui ora il Patto di stabilità e crescita costituisce il principale parametro esterno.

Detto principio si pone in piena sintonia con i criteri di convergenza europea (art. 117, primo e secondo comma, lett. a, Cost.).

La centralità di tale principio è ancor più avvalorata dall'art. 119 Cost., che, nell'introdurre il principio costituzionale del federalismo fiscale (com'è noto ancora in attesa di attuazione, su cui da ultimo **sentenze nn. 216/2008, 194, 193, 98/2007**), implica ed esige la stretta osservanza del principio della finanza pubblica responsabile e solidale, a garanzia della complessiva tenuta del disegno costituzionale.

Il presente capitolo, che ricostruisce i principi costituzionali in materia di copertura finanziaria degli oneri di spesa, si sofferma ad analizzare la nozione del principio e i suoi corollari individuati dalla Corte costituzionale nel periodo 1956-2008, per poi esaminare nel dettaglio i diversi profili emersi dall'indagine del giudice costituzionale, e cioè le problematiche concernenti a) la morfologia giuridica degli oneri, b) la loro quantificazione e c) i mezzi per la copertura degli stessi.

Ulteriori profili trattati nel capitolo riguardano l'ambito del giudizio valutativo della Corte costituzionale in tema di scrutinio delle leggi di spesa in relazione all'obbligo di copertura nonché le pronunce della Corte comportanti oneri e quelle in tema di bilanciamento degli interessi costituzionalmente garantiti in relazione alle risorse finanziarie disponibili.

La Corte costituzionale ha avuto occasione di pronunciarsi sulle problematiche connesse all'applicazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. sin dagli inizi del suo funzionamento, a conferma della centralità di tale normativa per la corretta impostazione della legislazione finanziaria ordinaria.

Va segnalato, infine, che in apposito quaderno dedicato a "La Corte dei conti nella giurisprudenza costituzionale" (STU 204, maggio 2008) è stata raccolta la giurisprudenza della Consulta riguardante appunto la Corte dei conti, organo previsto dalla Costituzione in posizione di indipendenza e neutralità, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico.

Legge di spesa e copertura finanziaria dell'onere: nozioni.

Di rilievo è anzitutto la **sentenza n. 9/1958**, la quale ha subito posto in evidenza che l'ultimo comma dell'art. 81 Cost. chiaramente stabilisce l'obbligo che la legge istitutiva di una nuova spesa deve indicare positivamente i mezzi per farvi fronte. La mancanza di una esplicita indicazione che alla copertura di una determinata spesa si provveda mediante un determinato mezzo di copertura impedisce la precisa e concreta conoscenza del mezzo di copertura delle nuove spese, quale indubbiamente è richiesta, secondo lo spirito dell'art. 81, sia in obbedienza ai generali criteri cui deve ispirarsi la legislazione finanziaria sia anche perché, in rapporto a minori ma del pari non derogabili esigenze pratiche, non sarebbe possibile, in una valutazione integrale di tutte le nuove e

maggiori spese, stabilire la effettiva capacità a farvi fronte da parte del mezzo di copertura prescelto.

Ed invero, ha affermato la Corte, la norma contenuta nel quarto comma dell'art. 81 Cost. non implica una precisa "appropriazione" di un'entrata ad una spesa, laddove, invece, l'indicazione dei mezzi che essa richiede per fronteggiare spese nuove o maggiori, si riduce a determinare e individuare un incremento dell'entrata che, in una visione globale del bilancio, nel quale tutte le spese si confrontano con tutte le entrate (effettive, straordinarie o per movimento di capitali che siano), assicuri il mantenimento dell'equilibrio complessivo del bilancio presente e di quelli futuri, senza pretendere di spezzarne l'unità. Difatti non può essere revocato in dubbio che il precetto costituzionale non ha inteso punto abrogare l'art. 39 della legge contenente "Norme sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato" (r.d. n. 2440/1923), giusta il quale "è vietata l'assegnazione di qualsiasi provento per spese ed erogazioni speciali, rimanendo soppressa ogni destinazione già stabilita da particolari disposizioni" (**sentenza n. 1/1966**).

Peraltro, ha concluso la Corte, nel caso in cui manchi nella legge di spesa ogni indicazione della così detta "copertura", cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, non è consentito per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. Infatti, "la mancanza o la esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa" (**sentenza n. 30/1959**) e dunque necessita di una valutazione in concreto della portata sostanziale della legislazione di spesa.

Tale concetto è stato ribadito dalla Corte, la quale ha affermato che se nella legge manca ogni indicazione della copertura, non si deve, per questo solo, presumere che la legge non implichi nessun onere o maggior onere, dovendo la mancanza di implicazione finanziaria essere desunta dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa (**sentenza n. 83/1974**).

Nella fondamentale **sentenza n. 384/1991**, la Corte ha ripercorso il proprio itinerario giurisprudenziale in tema di copertura delle leggi di spesa; nell'occasione la Corte costituzionale ha ricordato di avere costantemente affermato la propria competenza a sindacare leggi di spesa, per profili attinenti alla loro copertura finanziaria, ai sensi dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione che, come è noto (dopo il terzo comma secondo cui "con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese") prescrive che: "ogni altra legge che importi nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte".

In proposito la **sentenza n. 1/1966** (la prima in ordine di tempo ad affrontare il problema dalla copertura finanziaria delle leggi dello Stato, all'uopo richiamando principi già affermati in precedenti pronunce relative a leggi regionali) a fronte dei due noti indirizzi interpretativi dell'art. 81, quarto comma, ha ritenuto conforme allo spirito ed alla lettera della Costituzione, quello diretto ad attribuirgli un significato estensivo, comprendente non solo la legge di bilancio, ma anche la legislazione ad essa preesistente nel suo complesso. A tal fine si è rilevato che tale precetto "tiene di vista l'insieme della vita finanziaria dello Stato, che (...) non può essere artificiosamente spezzata in termini annuali, ma va, viceversa, considerata nel suo insieme e nella sua continuità temporale, segnatamente in un tempo (...) nel quale gli interventi statali (...) impongono previsioni che vanno oltre il ristretto limite di un anno e rendono palese la necessità di coordinare i mezzi e le energie disponibili per un più equilibrato sviluppo settoriale e territoriale dell'intera comunità". Di conseguenza, si è precisato che, nonostante il legame fra il terzo ed il quarto comma dell'art. 81, della Costituzione, il significato del termine "ogni altra legge", non è tale che possa essere ricondotto "ad ogni legge successiva al bilancio in corso, e modificatrice *in peius* dell'equilibrio contabile di esso, ma viceversa, attiene ad ogni altra legge che non sia legge di bilancio, senza alcuna connessione cronologica con questa". Si è inteso cioè dire che il quarto comma dell'art. 81, non ha un significato contabile, ma una portata sostanziale che attiene ai "limiti (...) che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa, che deve essere contrassegnata

non già dall'automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra entrate e spesa”.

Né potrebbe sostenersi, ha affermato la Corte costituzionale, che questa interpretazione colpisca il principio dell'unità del bilancio con l'assegnare ad ogni spesa una determinata entrata, avendo la già citata **sentenza n. 1/1966** chiarito al riguardo che la predetta interpretazione “non conduce ad una precisa aggregazione di una entrata ad una spesa, laddove, invece, l'indicazione dei mezzi che essa richiede per fronteggiare spese nuove o maggiori, si riduce a determinare ed individuare un incremento dell'entrata che, in una visione globale del bilancio, nel quale tutte le spese si confrontano con tutte le entrate (...) assicuri il mantenimento dell'equilibrio complessivo del bilancio presente e di quelli futuri, senza pretendere di spezzarne l'unità”.

Art. 81, quarto comma, Cost.: significato della locuzione “ogni altra legge”.

Sul significato della locuzione “ogni altra legge” che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte, la Corte si è pronunciata in termini esaustivi nella fondamentale **sentenza n. 1/1966**.

A tale riguardo, la Corte ha dapprima chiarito lo stretto legame che intercorre tra il terzo e quarto comma dell'art. 81 Cost. (su cui v. *infra*), nel senso che il collegamento tra i due commi, non vuole significare che il quarto comma si ponga esclusivamente in relazione col bilancio in corso, ma soltanto questo: che una nuova o maggiore spesa per la quale la legge, che l'autorizza, non indichi i mezzi per farvi fronte, non può trovare la sua copertura mediante l'iscrizione negli stati di previsione della spesa, siano quelli già approvati e in corso di attuazione, siano quelli ancora da predisporre dal Governo e da approvare dalle Camere. Il significato del termine adoperato dal quarto comma: “ogni altra legge”, non è tale che possa essere ricondotto, com'è stato sostenuto, ad ogni legge successiva al bilancio in corso e modificatrice *in peius* dell'equilibrio contabile di esso, ma, viceversa, attiene ad ogni altra legge che non sia la legge di bilancio, senza alcuna connessione cronologica con questa.

Tale impostazione, ha ritenuto la Corte, non può considerarsi in contraddizione con le vigenti norme della legge sulla contabilità di Stato e del relativo regolamento (art. 27 del r.d. n. 2440/1923, che considera le spese straordinarie ripartite in più esercizi, e art. 142 del regolamento approvato con r.d. n. 847/1824, che stabilisce i modi di copertura di codeste spese straordinarie, nonché art. 156 del medesimo regolamento, che dà la definizione di spese nuove e di spese maggiori), non soltanto per l'ovvia considerazione che esse dovrebbero, se necessario, cedere di fronte alla norma gerarchicamente sopraordinata della Costituzione, e nemmeno per l'argomento testuale, che pure ha la sua importanza (quale si ricava dal confronto tra l'art. 43 di quella legge e il quarto comma dell'art. 81, dal quale è scomparsa la frase “dopo l'approvazione del bilancio”), ma soprattutto per l'argomento, decisivo, che, laddove quelle norme attengono all'aspetto formale dei bilanci e dei consuntivi, ai modi e forme della contabilizzazione delle entrate e delle spese, il precetto costituzionale attiene ai limiti sostanziali che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa, che deve essere contrassegnata non già dall'automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra le entrate e la spesa (**sentenza n. 1/1966**).

Art. 81 Cost.: commi terzo e quarto, loro legame sistematico.

Sullo stretto legame tra gli ultimi due commi dell'art. 81 Cost., la Corte ha subito chiarito, sin con la **sentenza n. 66/1959**, che il quarto comma dell'art. 81 Cost. “forma sistema con il terzo”. Mentre quest'ultimo dispone che con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire “nuovi tributi e nuove spese”, e cioè non si possono aggiungere spese e tributi a quelli contemplati

dalla legislazione sostanziale preesistente, il quarto comma dispone che ogni legge sostanziale che importi “nuove o maggiori spese” deve indicare i mezzi per farvi fronte, e cioè che non possono emanarsi disposizioni, che importino per l'erario oneri di più ampia portata rispetto a quelli derivanti dalla legislazione preesistente, se non venga introdotta nella legislazione anche l'indicazione dei mezzi destinati alla copertura dei nuovi oneri.

Sul legame sistematico tra gli ultimi due commi dell'art. 81 Cost, la Corte costituzionale ha ulteriormente chiarito che: il quarto comma forma sistema con il terzo, nel senso che mentre quest'ultimo dispone che con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire “nuovi tributi e nuove spese”, e cioè non si possono aggiungere spese e tributi a quelli contemplati dalla legislazione sostanziale preesistente, il quarto comma dispone che ogni legge sostanziale che importi “nuove o maggiori spese” deve indicare i mezzi per farvi fronte, e cioè che non possono emanarsi disposizioni, che importino per l'erario oneri di più ampia portata rispetto a quelli derivanti dalla legislazione preesistente, se non venga provveduto con legge sostanziale anche alla indicazione dei mezzi destinati alla copertura dei nuovi oneri (**sentenze n. 36, n. 31/1961**).

Sul legame sistematico tra terzo e quarto comma Cost. la Corte è tornata anche con la **sentenza n. 226/1976**: il principio risultante dal combinato disposto del terzo e quarto comma dell'art. 81 consiste nell'imporre al legislatore l'obbligo di darsi carico delle conseguenze finanziarie delle sue leggi, provvedendo al reperimento dei mezzi necessari per farvi fronte. Di regola, perciò, tale obbligo grava sul Parlamento, istituzionalmente preposto all'esercizio della funzione legislativa; così come grava invece sul Governo, allorché, ricorrendo i presupposti di cui all'art. 77 Cost., si faccia esso stesso legislatore, sostituendosi in via d'urgenza alle Camere nella forma del decreto-legge. Ma quest'ultima ipotesi differisce profondamente da quella della decretazione delegata, dove è soltanto in forza della previa legge delegante ed in ottemperanza alle disposizioni in questa contenute che il Governo assume l'esercizio della funzione legislativa. In tale ipotesi, dev'essere, dunque, il legislatore delegante a disporre in ordine alla copertura della spesa.

Obbligo di copertura: presuppone la legge sostanziale.

L'indicazione della fonte e del modo di reperimento dei mezzi finanziari occorrenti per sostenere nuove o maggiori spese pubbliche, deve essere contenuta non nella legge formale di approvazione del bilancio ma nella legge sostanziale istitutiva dei servizi da cui dette spese derivano (art. 81, terzo e quarto comma della Costituzione estensibile, com'è pacifico, anche al legislatore regionale) (**sentenza n. 158/1969**).

Ed invero, una nuova o maggiore spesa, per la quale la legge che l'autorizzi non indichi i mezzi per farvi fronte, non può trovare la sua copertura mediante l'iscrizione negli stati di previsione della spesa (**sentenza n. 1/1966**). Ad ogni stanziamento di spese per nuovi oneri deve corrispondere l'indicazione positiva dei mezzi per effettuare la copertura (**sentenze n. 47, n. 49/1967, n. 17/1968**).

Diversamente, con la previsione, nella legge di autorizzazione, della indicazione della spesa nella legge del bilancio, e con la successiva inserzione di essa nella legge del bilancio, resta eluso l'obbligo della indicazione della copertura (**sentenza n. 135/1968**) e dunque violato il generale principio costituzionale di copertura finanziaria di una spesa.

Difatti, per l'art. 81, comma quarto, della Costituzione è la legge sostanziale dalla quale deriva la nuova spesa che deve indicare i mezzi per farvi fronte, non solo per l'esercizio in corso, ma anche per quelli successivi fra i quali la spesa è ripartita. Non può, pertanto, provvedersi alla copertura degli oneri per gli esercizi successivi con le leggi approvative dei bilanci di detti esercizi (**sentenza n. 17/1968**).

Art. 81, quarto comma, Cost., ambito di applicazione: si riferisce al conto del bilancio.

Il vincolo derivante dall'art. 81, quarto comma, Cost., secondo cui ogni legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte, si connette alla nozione stessa di legge di spesa, costituzionalizzando un criterio già rinvenibile nella normativa sulla contabilità generale dello Stato, ossia quello della copertura finanziaria, che riguarda essenzialmente il conto del bilancio, al quale è imposto l'equilibrio, da conseguire mediante un adeguamento dei mezzi finanziari rispetto alle nuove maggiori spese ovvero - come risulta dall'art. 11-ter, primo comma, della legge n. 468/1978, modificata dalla legge n. 362/1988 - alle minori entrate (**sentenza n. 244/1995**).

Obbligo di copertura e ambito del giudizio politico del Parlamento.

Con la **sentenza n. 1/1966** la Corte ha ritenuto che la legge di spesa si pone come autorizzazione al Governo, che la esercita non senza discrezionalità, nel senso che, nella predisposizione del bilancio, le spese possono essere ridotte o addirittura non iscritte nei capitoli degli stati di previsione della spesa, salvi sempre l'approvazione e il giudizio politico del Parlamento, quante volte l'esigenza dell'equilibrio finanziario e dello sviluppo economico-sociale consiglino una diversa impostazione globale del bilancio e la configurazione di un diverso equilibrio. La Corte ha proseguito affermando che le scelte di bilancio sono decisioni fondamentali di politica economica che, in ragione di questa loro natura, sono costituzionalmente riservate alla determinazione del Governo e all'approvazione del Parlamento. Si tratta, indubbiamente, di scelte che, essendo frutto di un'insindacabile discrezionalità politica, esigono un particolare e sostanziale rispetto anche da parte del giudice di legittimità costituzionale, rispetto che, nella giurisprudenza della Corte, si è già tradotto in precisi modelli di giudizio, quali la salvaguardia della essenziale unitarietà e globalità del bilancio (v. **sentenze n. 1/1966, n. 22/1968 e n. 12/1987**).

Coerente con tale orientamento è l'**ordinanza n. 69/1989** nella quale la Corte ha ritenuto che non è comunque sindacabile in sede di giudizio di costituzionalità l'entità della copertura finanziaria, rimessa al giudizio del Parlamento in sede di approvazione della legge. Tale ultima affermazione sembra logicamente da riferire a quei casi in cui, non essendo richiesta una indicazione puntuale e rigorosa per gli oneri da coprire negli esercizi futuri, il giudizio della Corte non può che attendere la predisposizione della legge di bilancio relativa ai singoli esercizi in cui gli oneri previsti divengono via via attuali.

Di rilievo è anche la **sentenza n. 384/1991** nella quale la Corte ha affermato che il controllo di costituzionalità non coinvolge comunque aspetti di politica economica perché il parametro di giudizio non implica, in questo caso, un sindacato sulle leggi di tipo diverso da quello istituzionalmente proprio di questa Corte.

Obbligo di copertura: si estende alle Regioni.

La disposizione dell'art. 81 della Costituzione è applicabile anche alle Regioni: in questa materia ha pieno vigore il principio unitario, espresso dall'art. 5 della Costituzione (nel caso esaminato dalla Corte ripetuto dall'art. 1 dello Statuto siciliano), e in forza del quale la legislazione regionale si svolge nella osservanza delle supreme direttive della disciplina giuridica dello Stato. Pertanto la disposizione dell'ultimo comma dell'art. 81 deve necessariamente riguardare oltre che lo Stato anche le Regioni, non potendo queste sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui la predetta norma si ispira, in vista anche della stretta correlazione in cui

l'attività e i mezzi finanziari dello Stato e delle Regioni vengono reciprocamente a trovarsi (**sentenze n. 54, n. 9/1958**).

Detto principio è stato ribadito in numerose pronunce della Corte (**sentenze n. 9, n. 54/1958, n. 30/1959, n. 31/1961, n. 1, n. 41 e n. 96/1966, n. 47/1967, n. 17 e n. 135/1968, n. 37/1972, n. 123/1975, n. 331/1988, n. 26/1991, n. 446/1194**).

Peraltro la norma dell'art. 81 non può avere per le Regioni una portata diversa e più rigorosa di quella che essa ha nei confronti dello Stato (**sentenza n. 30/1959**).

Va ricordata anche la **sentenza n. 63/1979**, nella quale la Corte ha ritenuto che anche le Regioni sono tenute come lo Stato ad osservare il disposto dell'art. 81, ultimo comma, della Costituzione, secondo il quale ogni legge che importa nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte. La misura delle spese consentite alle Regioni deve essere correlata alle entrate effettive del proprio bilancio, e riferita a contributi statali erogabili e previsti dalla legge. Si esclude pertanto una pretesa inadempienza dello Stato per mancata assegnazione di fondi corrispondenti allo stato di previsione di entrate che la Regione aveva inserito nel proprio bilancio. Pertanto è incostituzionale la l. reg. dell'Umbria riapprovata il 20 novembre 1975, che importa la corresponsione di stanziamenti privi di copertura.

Il principio secondo il quale l'obbligo di copertura di cui all'art. 81, quarto comma, Cost. si estende anche alle Regioni (nella specie alla Regione Siciliana) è stato ribadito, da ultimo, nella **sentenza n. 359/2007**.

Nella **sentenza n. 213/2008** la Corte ha affermato che il principio stabilito dall'art. 81, quarto comma, Cost., che prevede l'obbligo di copertura finanziaria delle spese, è vincolante anche per le Regioni a statuto speciale.

Obbligo di copertura: legittimazione delle Regioni a sollevare questione di legittimità costituzionale in via principale (condizioni).

Nella **sentenza n. 216/2008** la Corte costituzionale ha ritenuto che, in sede di giudizio di legittimità costituzionale in via principale, la condizione per l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione all'art. 81, comma quarto, Cost. è che esse siano prospettate quale lesione del riparto delle competenze regionali delineato dalla Costituzione.

Obbligo di copertura e rinvio alla legge di bilancio.

Con la **sentenza n. 150/1976** la Corte ha ritenuto che viola l'art. 81 della Costituzione una legge regionale con la quale la copertura della spesa viene effettuata mediante rinvio alle leggi di bilancio. (V. anche **sentenze nn. 47/1967, 17/1968, 158/1969**).

Con diverse pronunce la Corte ha ritenuto che il rinvio della quantificazione delle spese continuative e ricorrenti, nonché dei relativi mezzi di copertura, al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio, non può avere il significato di un'elusione dell'obbligo di cui all'art. 81, quarto comma e terzo comma, Cost., dovendo comunque le regioni equilibrare in questa sede le spese con le entrate. Al contrario, esso risponde a esigenze di maggiore e globale ponderazione degli oneri che ciascun bilancio, necessariamente in pareggio, deve sopportare (**sentenza n. 331/1988**; si vedano anche **sentenze nn. 41/1966; 26/1991 e 446/1994**).

Obbligo di copertura: si estende agli enti compresi nella c.d. finanza pubblica allargata.

Il collegamento finanziario esistente tra gli enti rientranti nella c.d. finanza pubblica allargata e lo Stato è tale da dare luogo ad un unico complesso (art. 27, legge n. 468/1978) con la conseguenza che a tali enti - in applicazione del principio costituzionale di cui all'art. 81, quarto comma, Cost. - non possono essere addossate nuove e maggiori spese, senza che siano indicati i mezzi con cui farvi fronte. È pertanto costituzionalmente illegittimo (**sentenza n. 92/1981**), per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., l'art. 6 della legge n. 824/1971, nella parte in cui non indica con quali mezzi i Comuni, le aziende municipalizzate e relativi consorzi, faranno fronte agli oneri finanziari, posti a loro carico, derivanti dall'erogazione di benefici combattentistici a favore dei propri dipendenti (**sentenze n. 9, n. 54/1958, n. 7/1959, n. 11/1959, n. 47/1959 e n. 66/1959, n. 31/1961 e n. 32/1961**).

Peraltro, nell'importante **sentenza n. 92/1981**, (richiamata anche dalla **sentenza n. 189/1991**), la Corte ha anche precisato che il disposto di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., concernente l'obbligo di copertura per nuove e maggiori spese non può essere eluso dal legislatore, addossando ad enti, rientranti nella così detta finanza pubblica allargata, nuove e maggiori spese, senza indicare i mezzi con cui farvi fronte. Il collegamento finanziario tra simili enti e lo Stato è infatti tale da dar luogo ad un unico complesso, come lo stesso legislatore ha riconosciuto con l'art. 27 della legge n. 468/1978, secondo cui "le leggi che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico di bilanci degli enti di cui al precedente art. 25, devono contenere la previsione dell'onere stesso nonché l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali". In proposito la Corte ha concluso che l'impugnato art. 6 invece non si curava affatto di prevedere come gli enti in parola possano far fronte ad una spesa che l'indagine istruttoria esperita dalla Corte ha accertato ingentissima, così violando il principio generale dell'obbligo di copertura che la Corte ha sempre ritenuto estendersi oltre il bilancio dello Stato persona in senso stretto (v. anche **sentenze n. 9/1958, n. 54/1958, n. 7/1959, n. 11/1959, n. 47/1959, n. 66/1959, n. 31/1961, n. 32/1961**). Detto principio è stato ancora una volta ribadito nella **sentenza n. 327/1998**.

La Corte ha aggiunto che il disposto di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., concernente l'obbligo di copertura per nuove e maggiori spese, non è applicabile agli istituti di beneficenza né agli enti pubblici economici, non potendo questi essere compresi (artt. 25 e 27, legge n. 468 del 1978) nel complesso della finanza pubblica allargata. (**sentenza n. 92/1981**).

In proposito si segnala anche la **sentenza n. 452/1989**, con la quale la Corte ha ritenuto che la garanzia dell'autonomia finanziaria delle regioni e delle province autonome comporta che non possano essere addossati al bilancio regionale (o provinciale) gli oneri derivanti da decisioni non imputabili alla regione stessa (o alla provincia autonoma) o che, comunque, dipendono dall'esigenza di tutelare interessi pubblici o diritti costituzionali dei cittadini, la cui cura è affidata dalla Costituzione, soltanto in parte, alla regione. Pertanto è costituzionalmente illegittimo, in quanto irragionevolmente lesivo dell'autonomia regionale e provinciale, l'art. 2, primo comma, della legge 1 febbraio 1989 n. 37, nella parte in cui - con riguardo alla spesa sanitaria relativa a prestazioni specialistiche in regime di convenzionamento esterno - dispone che eventuali eccedenze di spesa non possono essere poste a carico dello Stato.

Nella **sentenza n. 245/1984** la Corte aveva ritenuto che l'assistenza sanitaria ed ospedaliera non si risolve in una materia pienamente assimilabile agli altri settori di competenza regionale, sia per la particolare intensità dei limiti cui sono in tale campo sottoposte la legislazione e l'amministrazione delle Regioni, sia per le peculiari forme e modalità di finanziamento della relativa spesa pubblica, sia per i tipici rapporti che l'ordinamento vigente stabilisce tra le varie specie di enti ed organismi operanti nella materia. Pur non essendo secondario il ruolo attribuito, nel settore in esame, alle Regioni, la parte essenziale della spesa sanitaria ed ospedaliera non può non gravare sullo Stato, poiché il diritto alla salute spetta egualmente a tutti i cittadini e va

salvaguardato sull'intero territorio nazionale. Gran parte della spesa sanitaria si forma inoltre indipendentemente dalle scelte regionali, sicché non può essere addossata alle Regioni l'effettiva responsabilità delle spese delle unità sanitarie locali, indipendentemente dai fattori che abbiano prodotto il disavanzo delle stesse. È stato pertanto ritenuto illegittimo l'art. 29, comma 2, n. 1, della l. 27 dicembre 1983, n. 730, nella parte in cui prevede che, per ripianare il disavanzo delle unità sanitarie locali, le Regioni sono tenute - anziché facoltizzate - a prelevare i fondi necessari dalla quota del fondo comune di cui all'art. 8 della l. n. 281 del 1970, quanto alle Regioni a Statuto ordinario, e dalle corrispondenti entrate di parte corrente previste dai rispettivi ordinamenti, quanto alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome.

In tale contesto è peculiare la **sentenza n. 23/1967** in base alla quale è stato ritenuto che non viola la disposizione dell'art. 81 della Costituzione la legge regionale la quale, non prevedendo la copertura della spesa derivante dalla sua applicazione disponeva che detta spesa gravi sul bilancio di un ente pubblico dotato di autonomia finanziaria e di gestione. Nella specie la Corte ha ritenuto che non violasse l'art. 81 Cost. la legge regionale siciliana approvata il 18 marzo 1966, la quale disponeva che le nuove spese, conseguenti alla sua attuazione, fossero iscritte nel bilancio dell'ente avente amministrazione finanziaria distinta da quella regionale, salvi i contributi che la Regione medesima avesse voluto disporre con altra legge appositamente approvata.

Con la **sentenza n. 139/1990**, la Corte ha ritenuto la non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, terzo comma, del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, sollevata dalla Regione Toscana in riferimento agli artt. 119 e 81, quarto comma, della Costituzione. In particolare la Corte ha affermato che il decreto legislativo n. 322 del 1989, concernente l'istituzione del Sistema statistico nazionale, là dove prevede, all'art. 26, terzo comma, che le disposizioni dallo stesso recate non comportano oneri a carico del bilancio dello Stato, non viola le norme costituzionali sull'autonomia finanziaria delle regioni. Infatti, detta previsione normativa deve essere correttamente interpretata nel senso che le spese occorrenti per le attività di rilevazione che gli uffici di statistica regionali sono tenuti a compiere per il Servizio statistico nazionale, ove non siano altrimenti coperte (ad esempio, con fondi comunitari e con erogazioni previste da leggi speciali), vadano ricomprese tra gli stanziamenti effettuati per il funzionamento dell'ISTAT e consistano, pertanto, in erogazioni finalizzate, addossate al bilancio di tale ente. Ed è quindi da escludere che spese per attività, rientranti nelle competenze statali, vengano addossate al bilancio regionale.

Più articolata è, sul punto, la motivazione contenuta nella **sentenza n. 314/2003** che ha ritenuto il disposto di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., concernente l'obbligo di copertura per nuove e maggiori spese, non applicabile agli istituti di beneficenza né agli enti pubblici economici, non potendo questi essere compresi (artt. 25 e 27, legge n. 468/1978) nel complesso della finanza pubblica allargata. Nella specie è stata ritenuta la non fondatezza, in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., dell'art. 6 della legge 9 ottobre 1971, n. 824, il quale addossa all'ente, istituto o azienda, datore di lavoro, l'onere finanziario - derivante dall'applicazione dell'art. 4, della legge n. 336/1970 - relativo all'erogazione di benefici combattentistici.

Analoga era stata la soluzione già adottata dalla Corte costituzionale nella **sentenza n. 37/1961**. Nell'occasione la Corte ha ritenuto che l'art. 9 della legge regionale 29 settembre 1960 n. 42, che autorizza la Regione a prestare garanzia sussidiaria agli istituti di credito per prestiti agrari di esercizio, comportasse una responsabilità patrimoniale della Regione con conseguente assunzione del relativo onere finanziario. Non essendo stata prevista per il citato onere alcuna copertura finanziaria la disposizione dell'art. 9 è stata ritenuta in contrasto con l'art. 81 Cost. e dunque dichiarata illegittima.

In ordine ai limiti imposti al legislatore statale con eventuale incidenza sull'autonomia finanziaria degli enti locali il problema non riguarda in via astratta la legittimità di intervento del legislatore, ma piuttosto i limiti che esso è tenuto ad osservare; si dovrà, cioè, di volta in volta

accertare se le disposizioni legislative si siano mantenute nell'ambito strettamente necessario a soddisfare esigenze di carattere generale ed abbiano lasciato agli enti locali quel minimo di poteri, richiesto da quella autonomia di cui essi devono godere (**sentenza n. 52/1969**).

Nella **sentenza n. 533/1989**, la Corte ha ritenuto che non determina alcuna lesione dell'autonomia regionale il criterio adottato dal decreto-legge n. 77 del 1989 - in contrasto con quanto stabilisce la legge regionale della Lombardia (16 novembre 1984 n. 57) - secondo cui alla copertura delle minori entrate derivanti, per le imprese di trasporto, dalle agevolazioni tariffarie debba provvedere lo stesso ente che ha deliberato tali agevolazioni, tenuto anche conto che il previsto decreto ministeriale si limita a indicare le facilitazioni per le quali deve valere tale criterio, fermo restando che la introduzione delle facilitazioni resta una facoltà e non un obbligo per la regione (v. anche **sentenza n. 407/1989**).

Di interesse è la **sentenza n. 150/1986**. In essa la Corte ha ritenuto che lo Stato, dovendo attuare "nei servizi che dipendono" da esso "il più ampio decentramento amministrativo" (art. 5 Cost.), ben può valersi, nell'esercizio delle sue funzioni amministrative (ed analogamente a quanto nella Carta espressamente previsto per l'attività amministrativa delle Regioni), degli uffici dei Comuni (oltre che delle Province e degli altri enti locali), evitando, in tal modo, di creare, anche nelle località più decentrate, propri ed appositi organi tecnici che costituirebbero un doppio di quelli degli enti territoriali. Sicché il censurato affidamento ai Comuni dei compiti di provvista e manutenzione dei locali adibiti ad uffici giudiziari non confligge con gli artt. 5 e 128 Cost.; né, ha aggiunto la Corte, tali articoli risultano violati in conseguenza dell'accollo ai Comuni medesimi delle relative spese, tenuto conto della entità del contributo statale annuo che la stessa legge prevede, e del sostegno dato dallo Stato alla finanza locale. La Corte ha concluso per la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 l. 24 aprile 1941, n. 392 e dell'art. 91, lett. D), n. 1, del R.D. 3 marzo 1934, n. 383, in riferimento agli artt. 5, 110 e 128 Cost., in forza dei quali - rispettivamente - i comuni sono tenuti, con accollo del relativo onere finanziario, alla provvista e manutenzione dei locali ad uso degli uffici giudiziari che in essi hanno sede, ed alle spese per gli uffici di conciliazione.

Con la **sentenza n. 111/2001**, non è stata ritenuta fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 8, commi 5 e 6, 9, 17 e 19, sollevata in riferimento all'art. 76 posto in relazione con l'art. 4, comma 4, lett. b, della legge delega n. 59 del 1997. La Corte ha ritenuto che in materia di servizi ferroviari di interesse regionale e locale non in concessione alle Ferrovie dello Stato e di servizi ferroviari di interesse regionale e locale in concessione alle Ferrovie dello Stato, le disposizioni del decreto legislativo n. 422 del 1997 hanno previsto - tramite un apposito fondo destinato ai trasporti - risorse finanziarie tali da garantire l'attuale livello del servizio e così da escludere la fondatezza della censura basata sul preteso accollo al bilancio della regione di spese vincolate, senza un corrispondente trasferimento di risorse.

Il versamento al bilancio dello Stato di un importo corrispondente alle maggiori spese effettuate rispetto al limite previsto è giustificato dal fatto che gli enti in questione sono inseriti nel conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni (**sentenza n. 289/2008**).

Riduzione dei trasferimenti alle Regioni e riflessi sulla copertura degli oneri.

Con la **sentenza n. 128/1993** la Corte ha ritenuto che la riduzione di trasferimenti erariali, nella specie contestata, non concerne il finanziamento di un determinato settore o di una individuata erogazione, ma attiene a un fondo destinato a finanziare le spese correnti delle regioni a statuto ordinario (artt. 1 e 2 della legge 14 giugno 1990, n. 158). La commisurazione dell'oggetto della decurtazione operata ad un fondo destinato a finanziare tutte le spese correnti - al cui interno, oltre a voci non comprimibili (ad esempio: salari, stipendi, affitti), sono ricomprese anche spese suscettibili di graduazione in relazione all'entità delle somme disponibili (ad esempio: acquisti di forniture, decisioni di nuove assunzioni, svolgimento di missioni o di straordinari) - e, conseguentemente, la

relativa ampiezza dello spettro delle voci di spesa toccato dalla disposizione impugnata, lasciano alle singole regioni un margine sufficiente per poter adeguare gradualmente, nel corso dello stesso anno, le necessarie misure di contenimento della spesa ai nuovi livelli di disponibilità finanziarie, senza il minimo rischio che la riduzione imposta possa determinare una paralisi o un serio intralcio nell'espletamento delle funzioni regionali. E ciò vale tanto più se si considera che il taglio dei finanziamenti disposto dalla norma contestata, non riguardando spese destinate allo sviluppo, bensì spese dirette al normale funzionamento (sulla diversa rilevanza di tali spese nell'ambito di manovre di contenimento, v. **sentenze n. 476/1991**, nonché **sentenza n. 307/1983**), non può comportare alcuna interferenza sulla programmazione degli interventi regionali o su una corretta attività di bilancio, né alcuna alterazione degli impegni di spesa legittimamente assunti. Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha escluso una lesione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione per il fatto che l'intervento contestato non produce alcuna modificazione nei compiti addossati sulle regioni ovvero negli oneri di gestione delle funzioni preesistenti.

Con la medesima **sentenza n. 128/1993**, la Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale, anche in riferimento all'art. 81 Cost., dell'art. 1, quarto comma, del decreto-legge n. 333 del 1992, attraverso una pronuncia interpretativa di rigetto.

Secondo tale disposizione, “le misure previste dall'art. 4, comma 5, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, si applicano, per l'anno 1992, anche in assenza dei livelli obbligatori uniformi di assistenza di cui al comma 1 dello stesso articolo”. Per comprendere esattamente il senso di tale disposizione, occorre ricordare che l'art. 4, primo comma, della legge n. 412 del 1991 prevede che il Governo, d'intesa con la “conferenza Stato-regioni”, determini i livelli di assistenza sanitaria da assicurare in condizioni di uniformità su tutto il territorio nazionale, nonché gli standard organizzativi e di attività da utilizzare per calcolare il parametro capitaro di finanziamento di ciascun livello assistenziale per l'anno 1992. Lo stesso art. 4, al quinto comma, dispone, poi, che, in caso di spesa sanitaria eccedente quella determinata ai sensi del ricordato primo comma e non compensata da minori spese effettuate in altri settori, le regioni possono fare ricorso alla propria capacità impositiva ovvero possono prevedere l'erogazione di certe prestazioni in forma indiretta o, ancora, maggiorare le vigenti quote di partecipazione dei cittadini al costo delle prestazioni o, infine, eliminare temporaneamente alcune prestazioni dal novero di quelle erogate a carico del “servizio sanitario nazionale”. Su questa normativa la disposizione impugnata interviene affermando che le alternative appena ricordate possono essere adottate dalle regioni anche in mancanza della determinazione da parte del Governo, d'intesa con la “conferenza Stato-regioni”, dei livelli obbligatori uniformi di assistenza e degli standard precedentemente indicati.

Tutte le censure prospettate dalle ricorrenti all'art. 1, quarto comma, del decreto-legge n. 333 del 1992 – ha affermato la Corte – muovono dal presupposto interpretativo secondo il quale la disposizione impugnata addosserebbe alle regioni l'eccedenza della spesa sanitaria rispetto agli stanziamenti del fondo nazionale. Su tale base, infatti, esse lamentano la lesione dell'art. 119 della Costituzione, a causa della pretesa imputazione alle regioni di oneri non dipendenti da loro decisioni, nonché dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione (per aver consequenzialmente previsto nuovi oneri privi della necessaria copertura finanziaria) e, limitatamente alla Regione Toscana, dell'art. 97 della Costituzione (per l'irragionevole mutamento, a distanza di pochi mesi, delle previsioni contenute nella legge n. 412 del 1991). Tuttavia, la premessa interpretativa da cui muovono le ricorrenti non può essere ragionevolmente ascritta alla disposizione impugnata. Quest'ultima, in realtà, non dissimilmente da un'ipotesi già sottoposta al giudizio della Corte in un precedente caso (v. **sentenza n. 284/1991**), ha il solo scopo di rimuovere un limite di competenza frapposto all'adozione dei provvedimenti indicati nell'art. 4, quinto comma, della legge n. 412 del 1991, nel senso che consente alle regioni di adottare i predetti interventi senza che siano più subordinati alla previa determinazione, da parte del Governo (d'intesa con la “conferenza Stato-regioni”), dei livelli obbligatori uniformi di assistenza. Contrariamente a quanto suppongono le ricorrenti, pertanto, la disposizione impugnata non stabilisce alcunché sul ripiano dell'eventuale

maggior spesa sanitaria rispetto agli stanziamenti del fondo nazionale. E questa interpretazione – ha concluso la Corte – trae conferma dall'art. 2 del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 9, convertito dalla legge 18 marzo 1993, n. 67, il quale è diretto a regolare il suddetto ripiano prevedendone la copertura con oneri posti a carico dello Stato.

Con la citata **sentenza n. 284/1991**, la Corte ha ritenuto che il carattere facoltativo e residuale dell'accollo previsto a carico delle regioni per i disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto registrati negli anni 1987-1990 esclude l'imposizione di oneri non conseguenti a una futura scelta di bilancio autonomamente determinata dalle regioni stesse e, dunque, la violazione sia dell'autonomia regionale che dei principi della copertura obbligatoria delle nuove spese, della responsabilità dei dipendenti pubblici e del buon andamento dell'azione amministrativa, nonché, data anche la connessione dell'intervento in questione con le responsabilità programmatiche, d'indirizzo o di controllo regionale, l'arbitrarietà della previsione normativa stessa. Va comunque sottolineato, ha aggiunto la Corte, che i problemi connessi all'esistenza di cospicui disavanzi finanziari nell'esercizio del servizio pubblico essenziale del trasporto locale, soltanto in via temporanea possono essere risolti con misure d'emergenza e con provvedimenti-tampone in quanto la reiterazione di tali soluzioni nel lungo periodo rischierebbe di aggravare la situazione della finanza locale e di allontanarla da un modello razionale di finanza responsabile, in contrasto con i principi costituzionali sull'autonomia finanziaria delle regioni.

Con la coeva **sentenza n. 283/1991**, la Corte, nel dichiarare la non fondatezza della questione prospettata, ha ritenuto che la previsione di copertura del disavanzo della spesa sanitaria degli anni 1987-88 mediante operazioni di mutuo con onere di ammortamento a carico del bilancio dello Stato, entro i limiti del 20 per cento e del 25 per cento da assumere, rispettivamente, entro gli anni 1990 e 1991 da parte delle regioni e delle province autonome, non rappresenta in riferimento alla precedente manovra di ripiano dello stesso disavanzo di cui al decreto-legge n. 382 del 1989 - che fissava invece detto onere nella misura del 20 per cento per il 1989 e del 35 per cento per il 1990 - un intervento finanziario sostitutivo o, comunque, diretto ad attuare (retroattivamente) modifiche. Al contrario, esso si aggiunge ed integra quello precedente, disposto a copertura del complessivo 55 per cento del disavanzo in questione, essendo diretto a coprirne il restante 45 per cento, senza comportare alcun onere aggiuntivo a carico dei bilanci delle regioni e province.

Con la stessa **sentenza n. 283/1991**, la Corte ha ritenuto che dal momento che le regioni (e le province autonome) effettivamente dividono con lo Stato parte della responsabilità relativa alla determinazione della spesa sanitaria, non si può conseguentemente ritenere che la (non irragionevole) esplicitazione della quantificazione della quota in cui consiste tale effettiva compartecipazione costituisca un nuovo onere rispetto al quale lo Stato avrebbe dovuto indicare le risorse finanziarie per farvi fronte. Del resto, la disposizione di cui all'art. 3, d.l. n. 262/1990, non presuppone nuovi oneri da coprire, ma elenca le varie modalità attraverso le quali tali enti reperiranno, a loro discrezione, i mezzi di copertura per far fronte alla quota del disavanzo sanitario predetto né altera gli impegni di spesa già legittimamente assunti per l'anno 1990 in sede di bilancio di previsione, in quanto gli oneri relativi al mezzo di copertura prescelto dovranno in realtà essere imputati a bilanci di esercizi finanziari futuri, con conseguente possibilità di una loro ripartizione in relazione alle risorse disponibili. Inoltre, l'utilizzo di quota parte del Fondo sanitario nazionale, a fronteggiamento degli oneri in questione, consistendo in una imputazione a esercizi finanziari futuri, non esige la precisazione attuale dei mezzi di copertura finanziaria.

La Corte ha ancora affermato (**sentenza n. 356/1992**) che non può ravvisarsi una violazione dell'art. 81, comma quarto, Cost., quando - come nel caso della riduzione percentuale dei finanziamenti statali alla spesa sanitaria delle regioni (e province) ad autonomia speciale - il legislatore non sia in grado di definire esattamente e preventivamente l'onere finanziario imposto, affidandosi, per gli aggiustamenti conseguenti alle diminuzioni di entrate, alla potestà attuativa delle regioni.

Con altra pronuncia la Corte ha ritenuto che la generica indicazione di copertura finanziaria dei benefici combattentistici - formulata, nell'art. 30-*bis* della legge 26 aprile 1983, n. 131 - è sufficientemente specificata, per quel che concerne le Aziende di trasporto pubblico locale, dai numerosi interventi normativi (culminati nella recente l. n. 18 del 1987) attraverso i quali il legislatore, nell'uso non irragionevole della sua discrezionalità, ha inteso garantire agli enti interessati, ai fini del ripiano dei loro disavanzi, una dotazione globale in relazione alle complessive necessità rappresentate dagli enti medesimi, lasciando alla loro autonomia di scelta la ripartizione dei fondi in loro possesso tra i diversi impegni di spesa, compresi quelli relativi ai benefici suddetti (**sentenza n. 123/1988**).

Di grande rilevanza è la **sentenza n. 355/1993**. La Corte ha ritenuto che l'aver posto a carico delle regioni gli eventuali disavanzi di gestione delle UU.SS.LL. e delle aziende ospedaliere, con immediato e totale esonero di interventi finanziari da parte dello Stato, senza prevedere una disciplina transitoria diretta a permettere il graduale, e quindi controllabile, adeguamento della finanza regionale al nuovo sistema introdotto (art. 13, primo comma, decreto legislativo n. 502 del 1992), comporta il rischio obiettivo che l'utilizzazione da parte delle regioni dei nuovi poteri di imposizione tributaria ("tasse sanitarie", aumenti dei contributi o tributi regionali) sia in gran parte assorbita, soprattutto in una prima fase, dalla copertura dello scarto, fra i costi delle prestazioni assistenziali ipotizzati dallo Stato e la situazione di partenza effettivamente esistente nelle UU.SS.LL.. La previsione risulta quindi irragionevole, in considerazione della esigenza costituzionale di preservare, insieme all'equilibrio del bilancio statale (art. 81 Cost.), anche l'equilibrio finanziario dei bilanci regionali (art. 119 Cost.) e un accettabile livello qualitativo e quantitativo di prestazioni dirette a soddisfare interessi del singolo cittadino e della collettività costituzionalmente rilevanti (art. 32 Cost.). La Corte ha perciò concluso che costituzionalmente illegittimo l'art. 13, primo comma, decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, nella parte in cui, nello stabilire l'esonero immediato e totale dello Stato da interventi finanziari volti a far fronte ai disavanzi di gestione delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, non prevede una adeguata disciplina diretta a rendere graduale il passaggio e la messa a regime del sistema di finanziamento previsto nello stesso decreto legislativo n. 502 del 1992.

La Corte non ha ritenuto fondata, in riferimento all'art. 81 Cost., la questione di legittimità costituzionale di una legge regionale la quale prevedeva la copertura della spesa mediante attingimento ai fondi propri della regione anziché alle assegnazioni statali sul fondo sanitario nazionale. Infatti, anche quando sia previsto l'afflusso al bilancio regionale di mezzi del fondo sanitario nazionale aventi specifica destinazione, gli equilibri cui attende l'art. 81, quarto comma, Cost. restano salvaguardati nonostante la legge regionale di spesa non si dia carico di realizzare una specifica correlazione, sul piano della copertura finanziario-contabile, fra entrate ed uscite aventi medesima finalità. Ed invero, ciò non contraddice, anzi attua, il principio cardine della contabilità pubblica dell'assegnazione globale delle entrate alle spese (per effetto del quale tutte le entrate, da qualunque parte provengano, debbono formare una massa inscindibile di mezzi da destinare alle spese iscritte in bilancio), principio confermato per le regioni dall'art. 21 della legge n. 335/1976, il quale dispone che tutte le somme assegnate a qualsiasi titolo dallo Stato confluiscono nel bilancio regionale senza vincolo a specifiche destinazioni (**sentenza n. 347/1995**).

Con la **sentenza n. 307/1983**, è stata dichiarata l'infondatezza - in riferimento agli artt. 81, quarto comma, 117 e 119 Cost. - della questione di legittimità costituzionale degli artt. 8, primo comma n. 2, secondo comma n. 1, 8-bis del d.l. 28 febbraio 1983 n. 55 convertito nella l. 26 aprile 1983 n. 131, relativi alla determinazione degli importi che spettano a Comuni e Province per l'esercizio delle funzioni trasferite dalle Regioni agli enti locali in forza del d.P.R. n. 616 del 1977. Infatti, ha aggiunto la Corte, pur tenendo conto dell'art. 133, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, in base al quale rientra nella potestà legislativa regionale l'assegnazione di quote aggiuntive agli enti locali, intese ad assicurare l'integrale copertura degli oneri corrispondenti allo svolgimento delle funzioni trasferite, non è irragionevole e, dunque, non è censurabile, in assenza di una

normativa specifica della Regione, la previsione con disciplina statale di una maggiorazione del 13% dell'importo dovuto ai Comuni ed alle Province, riferita alle quote assegnate nell'anno precedente, tenuto conto del tasso d'inflazione programmato per l'anno di riferimento (1983) e dell'esigenza di assicurare la copertura gravante sugli enti locali per effetto del d.P.R. n. 616 del 1977.

Obbligo di copertura e leggi meramente attributive di competenze.

Va evidenziato che, con le pronunce che seguono, la Corte ha diversamente valutato, in ordine al rispetto dell'obbligo costituzionale di copertura, le vere e proprie "leggi di spesa" rispetto alle leggi meramente attributive di competenze.

In proposito la Corte ha ritenuto (**sentenza n. 317/1994**) che il conferimento, da parte di una legge, di attribuzioni e competenze ai soggetti ed enti chiamati ad attuarne le finalità, non deve necessariamente e strettamente accompagnarsi alla considerazione del momento economico e finanziario, giacché è nella fase propriamente operativa (suscettibile anche di essere regolata per legge) che gli aspetti finanziari vanno approfonditamente valutati; pertanto, la legge n. 84 del 1994 non è censurabile - in riferimento all'art. 81 Cost. - per aver attribuito alle regioni competenze in materia portuale senza indicazione di mezzi finanziari per far fronte ad essi, ben potendo la provvista finanziaria essere regolata dalla legge attuativa, ovvero mediante ricorso alle disponibilità dei fondi statali e regionali. Si vedano, in senso analogo, **sentenze nn. 357/1993, 356/1992, 123/1992, 12/1987**, nonché **ordinanza n. 69/1989**.

Nella **sentenza n. 277/1995** la Corte ha ritenuto che le impugnate disposizioni dell'art. 11 della legge regionale del Veneto 31 maggio 1980, n. 76 - prevedente l'impegno, sul fondo speciale, da iscriversi nello stato di previsione del Ministero del tesoro, istituito con l'art. 10 della legge 23 dicembre 1975, n. 698 (concernente il trasferimento alle regioni di funzioni amministrative già esercitate dal soppresso O.N.M.I.) della somma di L. 2.000 milioni per il finanziamento degli asili ex ONMI, ora comunali, e l'assegnazione delle rimanenti disponibilità, con provvedimento della giunta regionale, alle unità sanitarie locali, ai comuni e alle province - e dell'art. 15 della legge della stessa Regione 15 dicembre 1982, n. 55 - che a sua volta fa confluire le somme di cui al citato art. 10 della legge n. 698 del 1975 nel fondo, istituito nel bilancio regionale, destinato al funzionamento degli interventi, dei servizi e delle attività socio-assistenziali - attengono a profili di organizzazione finanziario-contabile della Regione, ma non possono di per sé considerarsi vere e proprie leggi di spesa. Non si può, pertanto, per contestarne la legittimità, far richiamo all'art. 81, quarto comma, Cost.

Obbligo di copertura e declaratoria di spettanza di diritti fondamentali.

In tema di copertura va citata la **sentenza n. 452/1989**, con la quale la Corte ha ritenuto che la garanzia dell'autonomia finanziaria delle regioni e delle province autonome comporta che non possano essere addossati al bilancio regionale (o provinciale) gli oneri derivanti da decisioni non imputabili alla regione stessa (o alla provincia autonoma) o che, comunque, dipendono dall'esigenza di tutelare interessi pubblici o diritti costituzionali dei cittadini, la cui cura è affidata dalla Costituzione, soltanto in parte, alla regione. Pertanto è costituzionalmente illegittimo, in quanto irragionevolmente lesivo dell'autonomia regionale e provinciale, l'art. 2, primo comma, della legge 1 febbraio 1989 n. 37, nella parte in cui - con riguardo alla spesa sanitaria relativa a prestazioni specialistiche in regime di convenzionamento esterno - dispone che eventuali eccedenze di spesa non possono essere poste a carico dello Stato.

Inoltre nella **sentenza n. 507/2000** è stato ritenuto che la previsione di fornitura della protesi mammaria alle assistite mastectomizzate rientra nel compito di determinazione delle

prestazioni minime cui hanno diritto gli assistiti dal Servizio sanitario nazionale, compito specifico della legislazione e della programmazione statali, ed è in rapporto a tali prestazioni che viene determinata la dimensione finanziaria del Fondo sanitario nazionale (cfr. artt. 1 e 12, comma 3, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502). La portata della norma impugnata appare essenzialmente quella di affermare il diritto delle assistite, che hanno subito l'intervento, alla fornitura della protesi, anche indipendentemente dalle procedure di riconoscimento della invalidità. Non è, pertanto, fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, sollevata dalle Regioni Lombardia e Veneto sull'assunto che la disposizione avrebbe imposto alle Regioni un nuovo onere di spesa senza prevedere le relative risorse.

Obbligo di copertura e mancanza di garanzia costituzionale dell'autonomia finanziaria regionale in termini quantitativi.

Nella **sentenza n. 123/1993** la Corte ha ritenuto che l'esiguità della dotazione del fondo istituito per l'attuazione della legge quadro 14 agosto 1991 n. 281 e la destinabilità soltanto del venticinque per cento di esso alla realizzazione degli interventi di competenza regionale, non determinano quella "grave alterazione" del rapporto di complessiva corrispondenza fra bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte, necessario a consentire alle regioni il normale espletamento delle loro funzioni. Infatti, a prescindere che la maggior parte degli oneri derivanti dalla suddetta legge gravi sugli enti locali, alla quota di spettanza regionale si aggiungono per intero (a seguito dell'odierna pronuncia di parziale incostituzionalità dell'art. 5, comma sesto, stessa legge) le entrate derivanti dalle sanzioni amministrative di competenza regionale; inoltre, poiché la nuova legge postula, per sua stessa natura, un'attuazione graduale nel tempo, le regioni ben potranno realizzare i propri interventi in maniera proporzionale alle disponibilità ad esse concesse. Sulla mancanza di garanzia costituzionale dell'autonomia finanziaria regionale in termini quantitativi, v. già **sentenze nn. 307/1983 e 381/1990**.

Costituzione e principio del pareggio del bilancio.

Sulla tematica del pareggio del bilancio, la Corte costituzionale ha costantemente affermato che, per i profili attinenti alla copertura finanziaria delle leggi di spesa, l'art. 81, quarto comma, Cost. deve essere interpretato estensivamente, nel senso cioè di ricomprendervi non solo la legge di bilancio ma anche la legislazione ad essa preesistente nel suo complesso; in tal modo si è riconosciuto alla norma una portata sostanziale che attiene ai limiti che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa, che deve essere contrassegnata non già dall'automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio fra entrate e spese; la riconosciuta funzione sostanziale dell'art. 81, quarto comma, Cost., spiega i suoi effetti anche nei confronti delle leggi pluriennali di spesa nel senso che l'obbligo della copertura deve essere osservato anche relativamente a spese nuove o maggiori che la legge prevede siano inserite negli stati di previsione della spesa di esercizi futuri, costituendo, la citata norma costituzionale, il parametro di riferimento per valutare l'attendibilità delle deliberazioni di spesa di lunga durata e non solo per garantire l'equilibrio di bilanci già approvati, ma anche al fine di assicurare un equilibrio tendenziale fra entrate e spese la cui alterazione postula una scelta legata ad un giudizio di compatibilità con tutti gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri (**sentenze n. 16/1961, n. 37/1961, n. 1/1966, n. 47/1967, n. 17, n. 22, n. 94/1968, n. 69/1989, n. 283, n. 384/1991**).

In tema, si veda, da ultimo, la **sentenza n. 213/2008**.

Principio costituzionale dell'equilibrio tendenziale del bilancio.

Ciò che rileva in caso di copertura per gli esercizi futuri è che venga garantito il tendenziale equilibrio del bilancio.

Tale importante principio, che evoca e ribadisce la non costituzionalizzazione del principio del pareggio del bilancio, può essere colto nelle **sentenze n. 12/1987, n. 22/1968, n. 1/1966**, là dove la Corte ha affermato che l'obbligo di indicare, nelle leggi diverse dal bilancio, i mezzi per fronteggiare le nuove o maggiori spese che esse comportino (art. 81, comma quarto, Cost.), si risolve sostanzialmente nella determinazione di un incremento di entrata che assicuri il mantenimento del tendenziale equilibrio tra entrate e spese prefissato con l'approvazione del bilancio, e va osservato con rigore solo per le spese afferenti l'esercizio in corso, mentre altrettanto rigore non è richiesto riguardo agli esercizi futuri. Per questi ultimi è sufficiente la previsione - non irrazionale né arbitraria - di una maggiore entrata in equilibrato rapporto con la spesa da effettuare nei successivi esercizi e in armonia con le previsioni economico-finanziarie del Governo; ben potendosi determinare il puntuale ammontare delle erogazioni annuali in ciascuno dei successivi esercizi cui la spesa afferisce, tanto più ove l'esatta entità di essa possa computarsi solo *a posteriori*.

Ne discende che non è nemmeno richiesta una puntuale e rigorosa previsione della spesa che impegni più esercizi negli esatti termini e nell'esatto importo ai quali, poi, debba corrispondere puntualmente una copertura, essendo possibile effettuare il riscontro nei bilanci dei vari esercizi (**sentenza n. 12/1987**); d'altro canto la Corte ha aggiunto in altra pronuncia (**ordinanza n. 69/1989**) che non è comunque sindacabile in sede di giudizio di costituzionalità l'entità della copertura finanziaria, rimessa al giudizio del Parlamento in sede di approvazione della legge. Tale ultima affermazione sembra logicamente da riferire a quei casi in cui, non essendo richiesta una indicazione puntuale e rigorosa per gli oneri da coprire negli esercizi futuri, il giudizio della Corte non può che attendere la predisposizione della legge di bilancio relativa ai singoli esercizi in cui gli oneri previsti divengono via via attuali.

In base alle citate pronunce, l'obbligo della "copertura" va osservato con puntualità rigorosa nei confronti di spese che incidano sopra un esercizio in corso, per il quale è stato consacrato con l'approvazione del Parlamento un equilibrio (che non esclude ovviamente l'ipotesi di un disavanzo), tra entrate e spese, nell'ambito di una visione generale dello sviluppo economico del Paese e della situazione finanziaria dello Stato. Una puntualità altrettanto rigorosa per la natura stessa delle cose non è richiesta dalla *ratio* della norma per gli esercizi futuri. Rispetto a questi, del resto, la legge di spesa si pone come autorizzazione al Governo, che la esercita non senza discrezionalità, nel senso che, nella predisposizione del bilancio, le spese possono essere ridotte o addirittura non iscritte nei capitoli degli stati di previsione della spesa, salvi sempre l'approvazione e il giudizio politico del Parlamento, quante volte l'esigenza dell'equilibrio finanziario e dello sviluppo economico-sociale consiglino una diversa impostazione globale del bilancio e la configurazione di un diverso equilibrio (**sentenza n. 1/1966**).

Il principio dell'equilibrio finanziario è stato ribadito nella **sentenza n. 260/1990**. In questa sentenza la Corte ha affermato che dall'art. 81 della Costituzione deriva un principio di tendenziale equilibrio finanziario dei bilanci dello Stato, tanto su base annuale quanto su base pluriennale (v., ad esempio, **sentenze n. 1/1966, n. 12/1987**); da questa premessa non può logicamente conseguire che sussista in materia un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi. Al contrario, ritenere che quel principio sia riconosciuto in Costituzione non può avere altro significato che affermare che esso rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione sono lasciate al prudente apprezzamento della Corte. In altri termini, non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio dello Stato o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata

dal giudizio di legittimità costituzionale. È vero, peraltro, che le scelte di bilancio sono decisioni fondamentali di politica economica che, in ragione di questa loro natura, sono costituzionalmente riservate alla determinazione del Governo e all'approvazione del Parlamento. Si tratta, indubbiamente, di scelte che, essendo frutto di un'insindacabile discrezionalità politica, esigono un particolare e sostanziale rispetto anche da parte del giudice di legittimità costituzionale, rispetto che, nella giurisprudenza della Corte, si è già tradotto in precisi modelli di giudizio, quali la salvaguardia della essenziale unitarietà e globalità del bilancio (v. **sentenze n. 1/1966, n. 22/1968 e n. 12/1987**). La Corte, nell'affermare anche il principio "principio di gradualità" in ordine all'attuazione di valori costituzionali che importi rilevanti oneri a carico del bilancio statale (su cui si veda oltre nel testo nel paragrafo dedicato al bilanciamento degli interessi costituzionalmente garantiti rispetto alle risorse finanziarie disponibili), ha affermato che il valore costituzionale dell'equilibrio finanziario, desumibile dall'art. 81 della Costituzione, non è un presupposto per l'inammissibilità del giudizio di costituzionalità, ma rappresenta, piuttosto, un elemento della complessiva ponderazione dei valori costituzionali, inclusi quelli relativi alla ripartizione della competenza tra Stato e regioni, che costituisce la sostanza del giudizio di legittimità costituzionale.

A conferma di tale impostazione, la Corte, nella già citata **sentenza n. 384/1991**, ha respinto l'eccezione di non rilevanza della questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. sul presupposto che detta questione avrebbe dovuto avere ad oggetto soltanto le disposizioni normative che limitano ai soli anni di bilancio l'obbligo di copertura. Infatti le disposizioni della legge n. 468/1978, come modificata dalla legge n. 362/1988, che limitano ai soli anni del bilancio pluriennale in corso l'obbligo di quantificazione delle quote di competenza attribuite a ciascuno di essi, hanno solo una funzione di raccordo, in attuazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., delle leggi di spesa pluriennali con il bilancio annuale e pluriennale e che ne dettano la relativa disciplina, la quale rimane subordinata al precetto costituzionale, senza esaurire tutti gli aspetti che attengono alla osservanza del predetto precetto costituzionale, che si proietta al di là del periodo considerato dalla rappresentazione contabile contenuta nel bilancio pluriennale.

Soffermandosi su tale importante tematica la Corte ha ulteriormente chiarito che il controllo di costituzionalità non coinvolge aspetti di politica economica perché il parametro di giudizio non implica, in questo caso, un sindacato sulle leggi di tipo diverso da quello istituzionalmente proprio di questa Corte. L'art. 81, quarto comma, della Costituzione, costituisce il parametro di riferimento per valutare l'attendibilità delle deliberazioni di spesa anche di lunga durata e non solo per garantire l'equilibrio dei bilanci già approvati. Specie quando, come nel caso della legge in esame, gli oneri che vanno a gravare sugli esercizi futuri siano inderogabili, l'esigenza imposta dalla costante interpretazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, lungi dal costituire un inammissibile vincolo per i Governi ed i Parlamenti futuri, tende anzi proprio ad evitare che gli stessi siano costretti a far fronte, al di fuori di ogni margine di apprezzamento, ad oneri assunti in precedenza senza adeguata ponderazione dell'eventuale squilibrio futuro. L'obbligo di una ragionevole e credibile indicazione dei mezzi di copertura anche per gli anni successivi è diretto ad indurre il legislatore ordinario a tener conto dell'esigenza di un equilibrio tendenziale fra entrate e spese la cui alterazione, in quanto riflettentesi sull'indebitamento, postula una scelta legata ad un giudizio di compatibilità con tutti gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri (**sentenze n. 25/1993, n. 384/1991**).

Per le leggi pluriennali di spesa che si protraggono anche negli esercizi successivi a quelli considerati nel bilancio pluriennale, ha affermato la Corte, non è sufficiente la puntuale copertura finanziaria degli oneri relativi alla durata di quest'ultimo, dovendosi indicare - in aggiunta ad essa - una previsione ragionevole e credibile di risorse per far fronte agli oneri gravanti sugli esercizi successivi, sempreché, in tali esercizi, le quote assumano andamenti marcatamente crescenti e richiedano perciò un fabbisogno ulteriore rispetto a quello previsto per l'ultimo anno del triennio. Detta copertura aggiuntiva non è invece necessaria se - come nel caso delle leggi impugnate - non si

ravvisi un apprezzabile scostamento rispetto alle previsioni di spesa gravanti nell'anno di massima esposizione finanziaria nel triennio: ciò che, a fronte di un presumibile andamento non regressivo del flusso delle entrate, realizza una ragionevole coerenza tra onere coperto nel triennio e onere a regime (**sentenze n. 25/1993, n. 384/1991**).

Tale principio è stato ribadito nella **sentenza n. 17/1968**: per l'art. 81, comma quarto, della Costituzione è la legge sostanziale dalla quale deriva la nuova spesa che deve indicare i mezzi per farvi fronte, non solo per l'esercizio in corso, ma anche per quelli successivi fra i quali la spesa è ripartita. Non può, pertanto, provvedersi alla copertura degli oneri per gli esercizi successivi con le leggi approvative dei bilanci di detti esercizi.

Con la **sentenza n. 355/1994** la Corte ha affermato che l'art. 9, primo comma, delle norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino Alto-Adige, emanate con d.lgs. n. 268 del 1992, ammette la riserva allo Stato del maggior gettito derivante da modificazioni dei tributi, ma solo se occorra dar copertura a nuove o maggiori spese, che non rientrino nelle materie di competenza regionale o provinciale, richiamando a tale riguardo l'art. 81, Cost., non - come chiarito dalla Corte - per stabilire una precisa relazione giuridica, in termini qualitativi, quantitativi e temporali tra le entrate disposte e le singole spese, ma piuttosto una generale destinazione delle prime a copertura delle seconde e, in proposito, non può essere dimenticato che per tutte le istituzioni dello Stato, vale l'esigenza fondamentale del riequilibrio finanziario (v. anche **sentenze nn. 52/1994, 362/1993**).

Sulla problematica, si veda, da ultimo, la **sentenza n. 213/2008**.

Oneri gravanti su esercizi futuri.

In coerenza con il principio costituzionale dell'equilibrio tendenziale del bilancio si pone la giurisprudenza della Corte in tema di copertura di oneri futuri.

La Corte, affrontando il problema circa la rilevanza di questioni di legittimità costituzionale di leggi di spesa per mancanza di copertura di oneri futuri, ha affermato che l'osservanza della norma dell'art. 81 della Costituzione vale sia per l'esercizio finanziario in corso, sia per gli esercizi successivi in relazione ai quali la nuova spesa è stata ripartita (**sentenze n. 47/1967, n. 1/1966, n. 9/1958**). Difatti, ha aggiunto la Corte, che l'interpretazione cosiddetta estensiva dell'obbligo imposto dall'ultimo comma dell'art. 81 sia quella conforme alla lettera e allo spirito della Costituzione è dimostrato dal rilievo in base al quale la limitazione dell'obbligo della "copertura" al solo esercizio in corso si ridurrebbe, nella sostanza, in una vanificazione dell'obbligo stesso (**sentenza n. 1/1966**).

Corollario di tale assunto può ritenersi l'ulteriore affermazione della Corte secondo la quale non è richiesta una precisa, puntuale e rigorosa previsione della spesa che impegni più esercizi negli esatti termini e nell'esatto importo, ai quali, poi, debba corrispondere puntualmente una copertura essendo possibile effettuare il riscontro nei bilanci dei vari esercizi (**sentenza n. 12/1987**).

Facendo applicazione di tali principi, la Corte ebbe a ritenere l'illegittimità costituzionale della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 21 marzo 1967, recante "Istituzione del ruolo del personale salariato di IV categoria addetto alle pulizie" in riferimento all'art. 81, comma quarto della Costituzione, non contenendo alcuna indicazione dei mezzi di copertura, per gli esercizi successivi a quello in corso, della maggior spesa derivante al fondo di quiescenza, previdenza e assistenza per i dipendenti della Regione, per l'autorizzato riscatto del periodo di servizio prestato dal personale in questione anteriormente alla data di sistemazione in ruolo. L'art. 4 della legge si limita a stabilire la copertura per l'esercizio in corso, ma nulla assolutamente dispone in ordine al modo di fronteggiare l'aumento di spesa per i successivi esercizi finanziari; ed è da escludere che a tale omissione possa provvedersi con le leggi approvative dei bilanci dei futuri esercizi (**sentenza n. 17/1968**).

Nella stessa sentenza, la Corte ha precisato che l'obbligo del legislatore di indicare i mezzi per fronteggiare nuove e maggiori spese, di cui all'art. 81 Cost., non comporta, per le spese che impegnano più esercizi finanziari, la necessità che queste siano indicate nel bilancio di previsione negli esatti termini e nell'esatto importo con la corrispondente puntuale copertura, in quanto è possibile, in tali casi, effettuare il riscontro nei bilanci dei vari esercizi finanziari. v. sent. n. 12 del 1987 (**ordinanza n. 69/1989**).

L'obbligo di provvedere alla copertura ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione sussiste, anche per le leggi regionali, non solo per le nuove o maggiori spese relative alla spese in corso, ma anche per quelle afferenti agli esercizi futuri. Tale obbligo non comporta la necessità di introdurre in ogni caso nuove o maggiori entrate, ben potendo il legislatore ricorrere a fondi già esistenti o entrate già previste. Deve però essere sempre la legge sostanziale a indicare i mezzi di copertura per far fronte alle nuove o maggiori spese (**sentenza n. 47/1967**).

A far dichiarare la illegittimità costituzionale di una legge la quale, pur importando nuove o maggiori spese, non indichi i mezzi per farvi fronte, così come è richiesto dall'art. 81, ult. comma, Cost., è dunque sufficiente constatare che la omissione riflette gli esercizi finanziari successivi a quello in cui la legge è stata emanata.

Emblematico è il caso esaminato dalla Corte nella **sentenza n. 96/1966**.

Nella specie la Corte ha ritenuto viziati gli artt. 4, 5, 6, 8, salvo ultimo comma, 10, secondo comma, nonché la tabella B della legge approvata dall'Assemblea della Regione siciliana il 14 dicembre 1965, intitolata "istituzione e ordinamento dell'azienda speciale dell'autoparco regionale", poiché ha rilevato che mancava la copertura, per gli esercizi finanziari successivi al 1966, della spesa occorrente per i nuovi posti creati dalla legge con l'istituzione di un ruolo di addetti alla conduzione degli autoveicoli dell'azienda.

A conferma di tale impostazione, la Corte ha affermato (**sentenza n. 384/1991**) che la funzione sostanziale riconosciuta al quarto comma dell'art. 81, pur considerato in stretta connessione con il terzo comma dello stesso articolo, ha indotto a risolvere il problema della copertura finanziaria delle leggi pluriennali di spesa, nell'unico modo coerente con la premessa. La Corte ha, difatti, sempre ritenuto (**sentenze n. 16, n. 37/1961, n. 1/1966, n. 47/1967, n. 17, n. 22, n. 94/1968, n. 158/1969, n. 140/1976, n. 12, n. 13/1987, n. 69/1989, n. 283/1991**) che l'obbligo della copertura debba essere osservato dal legislatore ordinario anche nei confronti di spese nuove o maggiori che la legge preveda siano inserite negli stati di previsione della spesa di esercizi futuri. Il che è possibile perché l'adempimento dell'obbligo costituzionale non implica necessariamente il riferimento a documenti contabili già formati o da formarsi.

Per tale ragione, dovendosi necessariamente prendere atto della diversità degli effetti che gravano su un bilancio già approvato, rispetto a quelli che si producono sui bilanci non ancora formati, si è affermato che l'obbligo della copertura deve essere "osservato con puntualità rigorosa nei confronti di spese, che incidono sopra un esercizio in corso per il quale è stato (già) consacrato, con l'approvazione del Parlamento, un equilibrio [...] tra entrate e spese, nell'ambito di una visione generale dello sviluppo economico del Paese e della situazione finanziaria dello Stato" (**sentenza n. 1/1966**).

Indirizzi meno rigidi e più articolati, ma nel contempo diretti ad evitare indicazioni di copertura fittizie ed arbitrarie, sono stati invece dettati dalla giurisprudenza con riferimento agli esercizi futuri, relativamente ai quali un equilibrio tra entrate e spese specificamente quantificate in tutte le loro voci non è stato ancora consacrato in documenti contabili, nella considerazione dell'impossibilità di formulare puntuali previsioni di lunga durata. Esse vincolerebbero, infatti, in modo esorbitante la funzione del Parlamento e del Governo in ordine a quei possibili mutamenti delle situazioni di fatto e all'andamento della vita del Paese che potrebbero indurre ad una modifica degli indirizzi di politica economica e quindi della impostazione dei bilanci (**sentenza n. 384/1991**).

In tale ultima pronuncia, si è considerato che, rispetto agli esercizi futuri, “la legge di spesa si pone come autorizzazione al Governo che la esercita non senza discrezionalità nel senso che, nella predisposizione del bilancio, le spese possono essere ridotte o addirittura non iscritte nei capitoli degli stati di previsione della spesa, salvi sempre l’approvazione ed il giudizio politico del Parlamento, quante volte l’esigenza dell’equilibrio e dello sviluppo economico sociale consiglino una diversa impostazione non globale del bilancio e la configurazione di un diverso equilibrio”.

Si è ammessa, conseguentemente, la possibilità di ricorrere, nei confronti della copertura di spese future, oltre che ai mezzi consueti, quali nuovi tributi o l’inasprimento di tributi esistenti, la riduzione di spese già autorizzate, l’accertamento formale di nuove entrate, l’emissione di prestiti e, anche alla previsione di maggiori entrate, tutte le volte che detta previsione si dimostri “sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in un equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare negli esercizi futuri, e non in contraddizione con le previsioni del medesimo Governo, quali risultano dalla relazione sulle situazione economica del Paese e dal programma di sviluppo del Paese: sui quali punti la Corte potrà portare il suo esame nei limiti della sua competenza” (**sentenze n. 384/1991, n. 1/1961**).

Detti indirizzi – ha proseguito la Corte (**sentenza n. 384/1991**) – sono stati in gran parte enunciati anteriormente all’emanazione della legge n. 468 del 1978 che ha introdotto il bilancio pluriennale, ed anche se ripetuti successivamente si riferivano solo all’esercizio annuale in corso, distinguendo tra periodi di spesa riferiti a tale esercizio e periodi di spesa riferiti agli anni successivi. Ma una volta introdotta con la legge per ultimo citata la regola del bilancio pluriennale, previsto come bilancio non inferiore al triennio dalla modifica di cui alla legge n. 362/1988, che ha sancito l’obbligo della quantificazione della spesa per tutta la durata del documento contabile triennale, tali indirizzi, coordinati con la nuova disciplina, restano inalterati per quel che riguarda gli esercizi successivi al triennio. Va da sé, ha proseguito al Corte, che il controllo di costituzionalità non coinvolge aspetti di politica economica perché il parametro di giudizio non implica, in questo caso, un sindacato sulle leggi di tipo diverso da quello istituzionalmente proprio di questa Corte. L’art. 81, quarto comma, della Costituzione, costituisce il parametro di riferimento per valutare l’attendibilità delle deliberazioni di spesa anche di lunga durata e non solo per garantire l’equilibrio dei bilanci già approvati. Specie quando, come nel caso della legge in esame, gli oneri che vanno a gravare sugli esercizi futuri siano inderogabili, l’esigenza imposta dalla costante interpretazione dell’art. 81, quarto comma, della Costituzione, lungi dal costituire un inammissibile vincolo per i Governi ed i Parlamenti futuri, tende anzi proprio ad evitare che gli stessi siano costretti a far fronte, al di fuori di ogni margine di apprezzamento, ad oneri assunti in precedenza senza adeguata ponderazione dell’eventuale squilibrio futuro.

L’obbligo di una ragionevole e credibile indicazione dei mezzi di copertura anche per gli anni successivi è diretto ad indurre il legislatore ordinario a tener conto dell’esigenza di un equilibrio tendenziale fra entrate e spese la cui alterazione, in quanto riflettentesi sull’indebitamento, postula una scelta legata ad un giudizio di compatibilità con tutti gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri.

Dagli indirizzi interpretativi della giurisprudenza costituzionale relativi all’art. 81, quarto comma, della Costituzione, ha concluso la Corte, si può arguire che l’attenuazione dell’obbligo di puntuale indicazione dei mezzi per far fronte alle spese che andranno a gravare sui bilanci non ancora approvati, è legata alla discrezionalità con cui il Governo, con l’approvazione del Parlamento, esercita il potere di predisposizione del bilancio, il che consente di ridurre o addirittura di non iscrivere spese già deliberate in leggi precedenti nei capitoli degli stati di previsione quante volte ciò possa essere imposto da una diversa visione dell’equilibrio economico finanziario e dal concreto sviluppo economico-sociale del Paese.

L’attenuazione dell’obbligo di copertura in riferimento ad oneri futuri è stata collegata anche alla non determinabilità della spesa *a priori* nella sua esatta entità (**sentenza n. 12/1987**).

Nello stesso senso, con la **sentenza n. 283/1991** la Corte ha anche ritenuto che con riguardo agli oneri relativi ad esercizi futuri, l'adempimento del dovere costituzionale della precisa indicazione dei mezzi di copertura, va valutato con minor rigore. In particolare, in ordine ai mutui a carico delle regioni (e province) per il ripiano del disavanzo sanitario dell'anno 1989, la previsione di copertura dei relativi oneri di ammortamento mediante "specifiche quote del Fondo sanitario nazionale all'uopo previste e vincolate", si riferisce a mutui da stipularsi nel secondo semestre del 1992 e da finanziarsi solo a decorrere dal 1993, stante che solo allora, ove non sia stato adeguatamente provveduto allo stanziamento di dette somme, le regioni e le province autonome potranno far valere nelle forme dovute eventuali motivi di illegittimità costituzionale.

Di rilievo è la **sentenza n. 213/2008**, nella quale la Corte costituzionale ha affermato che la copertura finanziaria di oneri attuali mediante entrate future: a) deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri; b) è aleatoria se non tiene conto che ogni anticipazione di entrate ha un suo costo. Inoltre, c) l'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo, valutando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri.

Nella medesima **sentenza n. 213/2008** si trova affermato che l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, pone il principio fondamentale della copertura delle spese, richiedendo la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa quanto di quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime. In questo quadro un sistema di copertura mediante crediti non ancora venuti a scadenza contraddice la stessa definizione di "accertamento dell'entrata", poiché è tale quella che si prevede di aver diritto di percepire nell'esercizio finanziario di riferimento e non in un esercizio futuro. Inoltre l'accertamento attuale di entrate future, nella specie operato dalla Regione con la norma impugnata, risulta inattendibile, perché non tiene conto della necessaria onerosità dell'anticipazione di cassa cui occorre provvedere in attesa dell'effettivo maturare del futuro titolo giuridico dell'entrata.

Effetti della declaratoria di illegittimità costituzionale di una legge di spesa.

Alla dichiarazione di incostituzionalità di una legge consegue l'inefficacia degli atti emessi sulla base della legge medesima ed in particolare dell'iscrizione nel bilancio di previsione di una somma contemplata nella stessa. (**sentenza n. 36/1961**).

Onere di indicazione della copertura.

L'ultimo comma dell'art. 81 stabilisce che la stessa legge che comporta nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte. L'obbligo di soddisfare questo precetto costituzionale ricade su chi propone la legge, sia questa di iniziativa governativa, sia di iniziativa parlamentare (**sentenza n. 30/1959**).

In tale prospettiva si pone anche la **sentenza n. 25/1993**, nella quale la Corte ha ritenuto che le questioni di costituzionalità sollevate dalla Corte dei conti assumendo che la copertura dei fondi speciali previsti dalla legge finanziaria 1992 per il triennio 1992-1994 (e, conseguentemente, la stessa copertura di varie leggi di spesa pluriennali) sarebbe stata inattendibile perché fondata in buona parte su previsioni di entrate straordinarie non ripetibili oltre il 1992, risultavano generiche - e perciò inammissibili - dal momento che l'organo rimettente non indicava le entrate che sarebbero state caratterizzate da tale occasionalità e irripetibilità la qual cosa non ha consentito alla Corte di compiere, con propri autonomi criteri, un'indagine diretta ad individuarle, non essendo indicato il punto di vista da cui muoveva la doglianza.

Profili di responsabilità amministrativa connessi a mancata copertura di oneri.

La Corte ha avuto anche occasione di pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di una legge che escludeva l'azione di responsabilità per danno erariale conseguente alla mancata copertura di oneri.

In particolare, con la **sentenza n. 327/1998**, sono state ritenute non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2-ter, del decreto-legge n. 543/1996 (Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, nella legge n. 639/1996 - il quale dispone che «l'azione di responsabilità per danno erariale non si esercita nei confronti degli amministratori locali per la mancata copertura minima del costo dei servizi comunali» -, in quanto l'art. 81, quarto comma contempla per il legislatore ordinario l'onere di indicare i mezzi di copertura, secondo una regola che la Corte ha ritenuto valida anche per il caso in cui detti oneri ricadano sugli enti rientranti nella finanza pubblica allargata, esprimendo un principio che attiene ai limiti che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica finanziaria, ma non può certo investire la scelta che il legislatore medesimo compie nel ben diverso ambito della disciplina della responsabilità amministrativa.

2. Oneri di spesa

2.1. La morfologia giuridica.

Con numerose e diversificate pronunce la Corte, chiamata ad esaminare numerose questioni di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., ha affrontato il complesso compito di calibrare l'obbligo costituzionale di copertura della spesa in relazione alle peculiari conformazioni degli oneri di volta in volta autorizzati dalle diverse leggi di spesa oggetto di scrutinio.

Nella produzione giurisprudenziale della Corte sono dunque rintracciabili diverse sentenze in cui la Corte ha valutato il rispetto del principio della copertura finanziaria, tenendo conto della morfologia degli oneri.

Oneri pluriennali.

L'esigenza del rispetto del precetto di cui all'ultimo comma dell'art. 81 della Costituzione è maggiormente sentita – ha affermato la Corte nella **sentenza n. 30/1959** – quando si tratti di nuove o maggiori spese che sicuramente impegneranno i bilanci dello Stato e delle Regioni per un numero imprecisato e imprecisabile di anni. Colui a cui fa carico un onere continuativo si deve certamente ritenere più aggravato di colui che deve adempiere certe obbligazioni *una tantum*.

Né all'applicazione dell'art. 81 può validamente opporsi la considerazione del carattere indeterminato dell'ammontare dell'onere, poiché per l'osservanza del precetto costituzionale non si rende necessaria una assoluta e puntuale determinazione della spesa che si viene ad assumere (**sentenze n. 36, n. 16/1961**).

Pertanto, la Corte, valutando proprio la tipologia dell'onere oggetto di copertura finanziaria, ha affermato che l'obbligo di copertura deve essere osservato anche per gli esercizi successivi al triennio di durata della legge pluriennale di bilancio (**sentenza n. 384/1991**). Nel caso esaminato, la Corte ha valutato che non sussisteva né il carattere di flessibilità nel momento attuativo né la indeterminabilità della spesa, elementi questi che avrebbero potuto “giustificare l'attenuazione dell'obbligo di puntuale indicazione dei modi per far fronte alle spese che andranno a gravare sui bilanci non ancora approvati”.

Con specifico riferimento alle leggi pluriennali di spesa che si protraggono anche negli esercizi successivi a quelli considerati nel bilancio pluriennale, la Corte ha argomentato in modo particolarmente convincente, là dove ha affermato che non è sufficiente la puntuale copertura finanziaria degli oneri relativi alla durata di quest'ultimo, dovendosi indicare – in aggiunta ad essa – una previsione ragionevole e credibile di risorse per far fronte agli oneri gravanti sugli esercizi successivi, sempreché, in tali esercizi, le quote assumano andamenti marcatamente crescenti e richiedano perciò un fabbisogno ulteriore rispetto a quello previsto per l'ultimo anno del triennio. Detta copertura aggiuntiva non è invece necessaria se – come nel caso delle leggi impugnate – non si ravvisi un apprezzabile scostamento rispetto alle previsioni di spesa gravanti nell'anno di massima esposizione finanziaria nel triennio: ciò che, a fronte di un presumibile andamento non regressivo del flusso delle entrate, realizza una ragionevole coerenza tra onere coperto nel triennio e onere a regime (**sentenze n. 25/1993, n. 384/1991**).

Nel caso poi lo *ius superveniens* rimoduli oneri già approvati, il legislatore è tenuto a predeterminare i mezzi destinati alla loro copertura quando le nuove disposizioni importino per l'Erario oneri maggiori di quelli derivanti dalla legislazione preesistente (**sentenze n. 83/1974, n. 66/1959**).

Una prima significativa applicazione dei principi sopra indicati è offerta dalla **sentenza n. 17/1968**, avente ad oggetto la legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 21 marzo 1967, recante "Istituzione del ruolo del personale salariato di IV categoria addetto alle pulizie". Tale legge è stata dichiarata costituzionalmente illegittima in riferimento all'art. 81, comma quarto della Costituzione, non contenendo alcuna indicazione dei mezzi di copertura, per gli esercizi successivi a quello in corso, della maggior spesa derivante al fondo di quiescenza, previdenza e assistenza per i dipendenti della Regione, per l'autorizzato riscatto del periodo di servizio prestato dal personale in questione anteriormente alla data di sistemazione in ruolo. L'art. 4 della legge si limitava infatti a stabilire la copertura per l'esercizio in corso, ma nulla disponeva in ordine al modo di fronteggiare l'aumento di spesa per i successivi esercizi finanziari. La Corte ha concluso nel senso di escludere che a tale omissione potesse provvedersi con le leggi approvative dei bilanci dei futuri esercizi.

Sulla tematica in esame, particolare interesse riveste la **sentenza n. 384/1991**. Ad avviso della Corte dei conti, remittente in occasione dell'esame in sede di controllo preventivo di legittimità di un provvedimento amministrativo di variazione di bilancio, la legge (legge n. 42/1991) sottoposta a scrutinio di costituzionalità (di cui il decreto ministeriale esaminato costituiva il presupposto sostanziale), autorizzando (art. 1) gli enti pubblici ivi previsti a reperire risorse finanziarie per complessivi 10.000 miliardi nell'anno 1990 da considerarsi quali conferimenti dello Stato nei rispettivi fondi di dotazione dei predetti enti (art. 2, comma 4), mediante la contrazione di mutui e l'emissione di obbligazioni, prevedeva l'assunzione a carico del bilancio dello Stato degli oneri relativi ad una parte degli interessi e all'ammortamento del capitale, (art. 2, commi 2 e 3) indicando la copertura finanziaria (art. 7, comma 2), solo per i primi, relativamente agli anni 1990-92 e, quindi, in modo "assolutamente insufficiente", tenuto conto del protrarsi degli oneri derivanti dalla legge nel suo complesso.

La Corte, dopo aver ricostruito le linee interpretative dell'applicazione dell'obbligo costituzionale di copertura anche per gli esercizi futuri, ha rilevato che nella legge oggetto del giudizio non si ravvisavano né la flessibilità delle determinazioni della spesa nel momento attuativo della stessa né il carattere dell'indeterminabilità della spesa, trattandosi di oneri inderogabili e determinabili in relazione all'ammontare dell'operazione finanziaria autorizzata, in relazione alla quale risultava omessa, per gli anni successivi al triennio, ogni indicazione dei mezzi di copertura degli oneri. La Corte costituzionale ha perciò condiviso l'assunto della Corte dei conti circa l'indicazione di copertura finanziaria "assolutamente insufficiente" perché limitata al periodo del bilancio pluriennale in corso.

Sul punto merita approfondimento l'argomento sviluppato nella motivazione della **sentenza n. 384/1991** per respingere la tesi dell'infondatezza della questione sollevata dalla Corte dei conti sostenuta da parte dell'Avvocatura generale secondo cui la legge censurata sarebbe stata coerente con il disposto dell'art. 11-*ter* della legge n. 468/1978 come modificato dall'art. 7 della legge n. 362/1988, che secondo l'impostazione della stessa Avvocatura ha natura attuativa del precetto costituzionale. Nell'assunto della difesa erariale, tale norma, nello stabilire che le leggi pluriennali di spesa in conto capitale "quantificano la spesa complessiva, l'onere per competenza relativo al primo anno di applicazione, nonché le quote di competenza attribuite a ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale", esaurirebbe, nel riferimento al triennio, l'obbligo costituzionale dell'indicazione della copertura finanziaria delle leggi pluriennali di spesa. L'Avvocatura ha al riguardo espresso l'opinione che sarebbe "palesamente arduo produrre credibili documenti di programmazione economico-finanziaria e bilanci pluriennali per un più lungo arco di tempo". Poiché l'art. 11-*ter* citato, introdotto nella legge n. 468/1978 dall'art. 7 della legge n. 362/1988, anche quando menziona le leggi pluriennali di spesa, non si spinge oltre la durata del bilancio triennale, la legge impugnata, relativamente agli anni successivi al primo triennio di propria applicazione, non porrebbe profili di copertura finanziaria, bensì solo di natura programmatoria. Peraltro l'Avvocatura ha concluso che nella legge impugnata e nella relazione tecnica mancava, comunque, qualsiasi indicazione che potesse consentire il sindacato sulla sua concreta idoneità a soddisfare l'osservanza dell'art. 81, quarto comma, come interpretato dalla costante giurisprudenza.

Nel respingere la tesi della difesa erariale, la Corte costituzionale ha ritenuto, quanto all'art. 11-*ter* citato, che esso non è esaustivo delle modalità di attuazione della norma costituzionale, ma, essendo inserito in un contesto normativo (rappresentato dalle leggi n. 468/1978 e n. 362/1988) diretto essenzialmente a disciplinare la formazione degli strumenti di programmazione economico-finanziaria, del bilancio annuale e pluriennale, della legge finanziaria, si riferisce alle leggi pluriennali di spesa solo per stabilirne le modalità di collegamento con gli strumenti legislativi e contabili oggetto della disciplina, mentre non prende in considerazione i periodi ulteriori delle leggi di spesa.

La Corte ha ricordato che gli indirizzi della propria giurisprudenza, che impongono di indicare i mezzi di copertura per tutto il periodo di durata delle leggi di spesa, non possono ritenersi contraddetti dalla legge n. 468/1978 come modificata dalla legge n. 362/1988, non ponendosi neppure un problema di costituzionalità di dette ultime norme. Queste non contrastano con il precetto dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, limitandosi a dargli parziale attuazione limitatamente alla durata dei documenti contabili oggetto della disciplina, senza incidere sulle ulteriori modalità di attuazione del precetto costituzionale che restano quelle enunciate dalla consolidata giurisprudenza di questa Corte. Né sono state accolte le argomentazioni svolte dall'interveniente che, per suffragare la tesi della assenza di ogni obbligo di indicazione dei mezzi di copertura per gli esercizi successivi a quelli contemplati nel bilancio pluriennale, fa riferimento, da un canto, alla prassi seguita nell'approvazione di recenti leggi di spesa, dall'altro, al disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa di modifica dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione che, tendendo a rendere effettivo l'obbligo per l'intero periodo di applicazione della legge di spesa, ne confermerebbe l'attuale insussistenza. Infatti le leggi indicative di eventuali prassi, contrastanti con i precetti costituzionali, non possono assumere alcun rilievo esemplare nel giudizio di costituzionalità (**sentenza n. 384/1991**).

Conclusivamente la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge denunciata in quanto questa, riguardando l'assunzione da parte del bilancio dello Stato degli oneri, per interessi e per ammortamenti, derivanti dall'accensione di mutui e dalla emissione di obbligazioni da parte degli enti di gestione delle partecipazioni statali, aveva previsto un periodo di pre-ammortamento pari alla durata del bilancio triennale in corso, sul quale andava a gravare solo la spesa per gli interessi, mentre nessuna previsione dei mezzi di copertura risultava relativamente agli

anni successivi, nei quali sarebbero cominciati a decorrere, in aggiunta agli interessi, i ben più consistenti oneri di ammortamento del capitale. L'illegittimità costituzionale della legge, che risultava così coperta solo per i primi tre esercizi corrispondenti al bilancio triennale, era stata perciò dichiarata in presenza del notevole divario quantitativo tra il limite di impegno relativo ai soli interessi - gravante sui primi tre anni e per il quale era prevista la copertura nel bilancio triennale - e gli stanziamenti, comprensivi di interessi ed ammortamento, che sarebbero andati a gravare sugli esercizi successivi, senza che risultasse alcuna attendibile previsione di copertura con cui far fronte agli oneri relativi agli esercizi successivi al triennio, rispetto al quale essi, come si è rilevato, sarebbero lievitati in modo tanto considerevole (**sentenza n. 384/1991**, richiamata anche dalla **sentenza n. 25/1993**).

Può pertanto dirsi oramai consolidato il principio secondo il quale in presenza di leggi pluriennali di spesa che si protraggono anche negli esercizi successivi a quelli considerati dal bilancio triennale in corso, non è sufficiente la copertura degli oneri relativi alla durata di esso quando per gli anni successivi le quote assumono andamenti marcatamente crescenti e richiedono perciò un fabbisogno ulteriore rispetto a quello previsto per l'ultimo anno del triennio. Difatti l'equilibrio contabile tra onere coperto ed onere a regime deve costituire l'elemento formale da prendersi a riferimento per valutare - senza invadere il campo dell'indirizzo politico in materia di bilancio - la ragionevolezza della copertura, dallo specifico punto di vista del mantenimento di un plausibile rapporto di equilibrio tra entrate e spese (**sentenza n. 25/1993**).

Sempre su rimessione della Corte dei conti, in sede di controllo preventivo di legittimità di atti di variazione del bilancio, la Corte costituzionale ha esaminato, in relazione alla ritenuta violazione dell'art. 81, una serie di disposizioni legislative, le quali - autorizzando spese di carattere permanente, a valere tanto sul triennio 1992-94, al quale si riferiva la programmazione di bilancio operata dalla legge finanziaria 1992 (legge n. 415 del 1991) e dalla legge di bilancio annuale e pluriennale (legge n. 416 del 1991), quanto sugli esercizi successivi al suddetto triennio - non avrebbero previsto, "nella quasi totalità", mezzi di copertura finanziaria relativamente agli oneri che avrebbero gravato sui bilanci successivi a quello del 1994. In questo caso, la Corte ha ritenuto l'infondatezza della questione sollevata ritenendo che nei casi in questione non sussistesse quell'apprezzabile scostamento rispetto alle previsioni di spesa gravanti nell'anno di massima esposizione finanziaria del triennio, che la Corte nella **sentenza n. 384/1991** aveva censurato nella prospettiva della salvaguardia del tendenziale equilibrio tra entrate e spese. Di conseguenza, muovendo dal presupposto di un presumibile andamento non regressivo del flusso delle entrate secondo dati confortati dall'esperienza, la Corte ha concluso nel ritenere sussistente nella specie una ragionevole coerenza tra onere coperto nel triennio e onere a regime (**sentenza n. 25/1993**).

Oneri eventuali e non quantificati.

Nella giurisprudenza costituzionale si rinvencono pronunce che, in relazione a leggi di spesa censurate per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., hanno tenuto conto, sì, della sussistenza nell'*an* dell'onere ma hanno altresì preso atto della non quantificabilità in via preventiva di detti oneri per concludere nel senso della insussistenza della violazione del richiamato precetto costituzionale.

In ordine al profilo dell'indagine va citata la **sentenza n. 478/1987**. Al riguardo, la Corte ha affermato che il principio, in base al quale dall'art. 81, comma quarto, della Costituzione discende per il legislatore l'obbligo di indicare le risorse finanziarie occorrenti per far fronte a nuove o maggiori spese addossate agli enti appartenenti all'area della finanza pubblica allargata, non può essere invocato per il caso in cui il legislatore, all'atto di imporre un obbligo di contribuzione a carico delle Province, non sia stato materialmente in grado di definire preventivamente e in astratto il conseguente aggravio finanziario. Nella specie il contributo che le

amministrazioni provinciali erano tenute a corrispondere ai consorzi di produttori agricoli - ai sensi dell'art. 19, secondo comma, della legge n. 364 del 1970 - fissato nella sola misura minima, era da calcolarsi, in termini percentuali, rispetto ad una entità - il valore della produzione annua - non determinabile *a priori* che era dipendente, inoltre, dalla futura ed eventuale costituzione dei consorzi. La Corte ha concluso nel senso della non fondatezza della questione di legittimità costituzionale - in riferimento agli artt. 81, comma quarto, 114, 118, primo e terzo comma, 119, comma primo, 130, VIII disp.trans., Cost. - degli artt. 19, comma secondo, n. 2 e 23 legge 25 maggio 1970, n. 364, che imponevano alle Province l'obbligo di corrispondere una contribuzione annua ai consorzi di produttori agricoli, costituiti per la difesa delle produzioni intensive.

Significativo è anche il caso in cui la Corte si è pronunciata in ordine all'assegnazione alle regioni e alle province autonome dei compiti inerenti alla disciplina e alla tenuta dei registri generali delle organizzazioni di volontariato. Detto onere comportava per le regioni e province stesse un onere, sia pure eventuale, ma non quantificabile in via preventiva.

In proposito, la Corte, richiamando la propria giurisprudenza (**sentenze n. 478/1987, n. 320/1989, n. 294/1991**), ha ritenuto che in questi casi non può essere chiesta al legislatore una copertura contestuale (**sentenza n. 75/1992**).

In tale logica va inquadrata anche la **sentenza n. 196/2004**, in base alla quale è stato ritenuto che le spese poste a carico delle finanze comunali nella disciplina del condono edilizio sono di ardua quantificazione e sono difficilmente raffrontabili con gli impegni finanziari delle amministrazioni comunali. La Corte non ha peraltro mancato di osservare che i profili attinenti alle conseguenze del condono sulle finanze comunali potranno comunque essere considerati nella legislazione regionale di specificazione della disciplina del condono.

In base a tale ragionamento non è stata ritenuta fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 119 Cost., dell'art. 32 decreto-legge n. 269/2003, convertito in legge n. 326/2003, sul presupposto che tale disciplina avrebbe comportato spese particolarmente ingenti, di vario genere, a carico delle finanze comunali, a fronte di una compartecipazione al gettito delle operazioni di condono che il mittente valutava come esigua.

Punti di contatto con la problematica esaminata presenta la **sentenza n. 5/2000**.

La questione di legittimità costituzionale sollevata, in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., riguardava l'art. 13, comma 8, della legge n. 257/1992 (Norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto), come modificato dall'art. 1, comma 1, n. 169/1993, convertito, con modificazioni, nella legge n. 271/1993 (Disposizioni urgenti per i lavoratori del settore dell'amianto), posto a tutela di tali lavoratori, nella parte in cui prevede una rivalutazione dei periodi assicurativi per quei lavoratori che risultino esposti all'amianto per più di dieci anni. In proposito, la Corte ha ritenuto che una volta esclusa - dato il riferimento della norma, oltre che all'elemento temporale, a quello del rischio, implicito nel richiamo della stessa al sistema assicurativo INAIL - la eccezionale applicabilità del beneficio ad una cerchia indefinita di destinatari, viene infatti anche meno l'illusione - che da tale assunto il giudice rimettente ha ritenuto trarre - della impossibilità di stabilire l'entità degli oneri finanziari connessi alla contestata rivalutazione. Né, d'altra parte, ha concluso la Corte, nel giudizio di attendibilità in tema di copertura di oneri finanziari pluriennali, che la stessa Corte costituzionale è chiamata, nel caso, a svolgere, possono aver peso i dati, privi di adeguato riscontro, desunti al riguardo dalla relazione ad un disegno di legge, nella specie di gran lunga successivo all'epoca della emanazione della censurata disposizione, dovendo piuttosto considerarsi, invece, sia il fatto che non manca nella legge una specifica disposizione di copertura finanziaria delle spese in questione, sia, inoltre, che la copertura stessa è stata a suo tempo ritenuta adeguata anche dalla Corte dei conti, nell'esercizio di referto quadrimestrale al Parlamento sulle leggi di spesa (delibera n. 6/REF/93 del 5 novembre 1993).

Di interesse è anche la **sentenza n. 19/1970**, con la quale la Corte ha ritenuto infondata la denunciata violazione dell'art. 81 della Costituzione per la mancata previsione della copertura in dipendenza del maggior onere a carico della Regione derivante dall'aumento della quota del suo contributo ad un Fondo speciale per le pensioni, in corrispondenza ai benefici accordati a categorie che ne erano escluse. In particolare, la Corte ha osservato che se è certo che, come osserva l'Avvocatura, al maggiore onere delle provvidenze medesime non corrisponde nessuna ulteriore contribuzione da parte di quanti ne beneficiano, non è egualmente certo né che esso debba necessariamente ricadere sul bilancio regionale, né, nell'ipotesi che ciò accada, che sia determinabile l'entità del maggiore contributo. Ciò perché, dato il sistema attuariale di gestione del fondo, eventi imprevedibili intervenienti durante ciascun anno finanziario possono mutare l'entità dell'onere mutualistico. Solo quando sarà dimostrato che una maggiorazione di quest'ultimo renderà necessario un elevamento della misura del contributo finanziario da parte della Regione, questa dovrà provvedere con apposita legge all'aumento del medesimo ed alla necessaria copertura. In questo senso la Corte ha già statuito in casi analoghi, con le **sentenze n. 23 e n. 55/1967**.

Sulla problematica in esame merita di essere citata anche la nota **sentenza n. 226/1976**, nella quale la Corte costituzionale ha affermato che qualora eccezionalmente non fosse possibile, in sede di conferimento della delega, predeterminare rigorosamente in anticipo i mezzi per finanziare le spese che l'attuazione della stessa comporta, è sufficiente (trattandosi nella specie dell'impugnativa di un decreto legislativo) che il Governo venga a ciò espressamente delegato, beninteso con prefissione di principi e criteri direttivi, come vuole l'art. 76.

Nei rapporti tra finanza statale e regionale e dei correlati problemi di copertura di oneri, nella specie di carattere sanitario, va segnalata la **sentenza n. 283/1991**.

Con questa sentenza, la Corte ha esaminato la normativa statale che pone a carico delle Regioni e Province mutui per il ripiano del disavanzo sanitario dell'anno 1989. La previsione di copertura dei relativi oneri di ammortamento mediante "specifiche quote del Fondo sanitario nazionale all'uso previste e vincolate" si riferiva a mutui da stipularsi nel secondo semestre del 1992 e da finanziarsi solo a decorrere dal 1993. Al riguardo la Corte ha ritenuto la non fondatezza della questione, in quanto, posto che in base alla normativa censurata si sarebbe dovuto provvedere alla copertura di detto disavanzo a decorrere dal 1993, solo a partire da quella data le Regioni e le Province autonome avrebbero potuto far valere, nelle forme dovute, eventuali motivi di illegittimità costituzionale nel caso in cui lo Stato non avrebbe adeguatamente provveduto allo stanziamento di dette somme.

Nel solco della descritta linea giurisprudenziale, la Corte ha ritenuto che legittimamente l'art 3 della legge n. 151/1963, prima dell'istituzione del servizio sanitario nazionale, determinava la misura minima degli stipendi da corrisondersi da parte dei Comuni ai medici condotti, pur senza attribuire ai Comuni interessati specifiche risorse adeguate allo scopo. Il legislatore, infatti, non era materialmente in grado di definire il maggior onere e di fronteggiarlo con l'assegnazione di una apposita entrata, in quanto la maggior spesa derivante dalla norma impugnata, incideva assai diversamente sulle varie Amministrazioni comunali e, comunque, risultava meramente eventuale, in dipendenza dell'imprevedibile uso che ciascun Comune avrebbe fatto della propria autonomia di spesa (**sentenza n. 341/1983**).

Per i rapporti tra finanza statale e regionale rileva anche la **sentenza n. 356/1992**. In questa sentenza la Corte ha ritenuto che non può ravvisarsi una violazione dell'art. 81, comma quarto, Cost., quando - come nel caso della riduzione percentuale dei finanziamenti statali alla spesa sanitaria delle regioni (e province) ad autonomia speciale - il legislatore non sia in grado di definire esattamente e preventivamente l'onere finanziario imposto, affidandosi, per gli aggiustamenti conseguenti alle diminuzioni di entrate, alla potestà attuativa delle regioni (v. anche **sentenze n. 478/1987, n. 320/1989, n. 75/1992**).

Con la **sentenza n. 46/2008**, la Corte ha ritenuto l'opinabilità della equiparazione tra nuova o maggiore entrata ed il mancato risarcimento ad una pubblica amministrazione per un danno patrimoniale o non patrimoniale prodotto da un parlamentare.

Oneri aventi emersione ex post.

Un problema affine a quello esaminato nel paragrafo che precede riguarda la legislazione di ripiano dei disavanzi delle aziende pubbliche.

Con la **sentenza n. 320/1989**, la Corte ha esaminato, ritenendola infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 74 del T.U. approvato con d.P.R. n. 156/1973, in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., nella parte in cui, nel prevedere un servizio postale (accettazione, trasporto e consegna degli effetti postali) a cura delle aziende concessionarie di autolinee, si limiterebbe a determinare lo strumento di regolamentazione del medesimo (cartella di oneri approvata con decreto del Presidente della Repubblica a seguito di un certo procedimento) e il criterio di determinazione dei canoni da corrispondere alle aziende, ma ometterebbe di indicare le fonti di copertura degli oneri relativi, oneri da ritenere ricadenti su Enti pubblici e, alla fine, sullo Stato stesso.

La Corte ha ritenuto che in tanto potrebbe fondatamente addebitarsi alla norma impugnata di non avere indicato i mezzi di copertura delle maggiori spese che sarebbero derivate allo Stato dai disavanzi delle aziende concessionarie dovuti a inadeguatezza (successiva) delle entrate (canoni) o a lievitazione delle spese di esercizio, in quanto fosse dimostrato, come l'ordinanza di rimessione postula, che tali emergenze finanziarie negative fossero esattamente prevedibili nelle quantità e nei tempi. Ma tale esatta prevedibilità non può desumersi *ex post* dal ricorso alla legislazione di ripiano, né è altrimenti dimostrata.

Oneri di personale.

Numerose sono le pronunce di illegittimità costituzionale per difetto di copertura in relazione a previsti e non coperti oneri continuativi e ricorrenti di personale. Si segnala in proposito la **sentenza n. 47/1967**, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato la illegittimità costituzionale, in riferimento all'articolo 81 della Costituzione, della legge approvata dall'Assemblea reg.sic. nella seduta del 7 luglio 1966 contenente "Norme relative al personale direttivo, di segreteria e di servizio della scuola magistrale ortofrenica di Catania istituita con legge reg. 4 aprile 1955, n. 33 e successivo d.P.Reg. sic. 1 dicembre 1959, n. 10". Tale legge disciplinava la sistemazione in ruolo, mediante concorso interno, del personale della scuola, comportando un maggior onere finanziario (per il più elevato trattamento economico previsto per il direttore - art. 2; per la valutazione per intero di servizi civili e combattentistici precedentemente prestati - art. 4), sia pure con riferimento ai soli esercizi futuri. Constatata l'omessa previsione di norme in ordine al modo di fronteggiare l'aumento di spesa che dall'applicazione della legge necessariamente e direttamente sarebbe derivato, e dunque la mancata indicazione dei mezzi per far fronte alle nuove e maggiori spese, la Corte ha ritenuto l'incostituzionalità della legge regionale.

Sempre in tema di oneri finanziari derivanti da spese di personale la Corte si è pronunciata con la **sentenza n. 30/1959**, con la quale ha affermato che sono da ritenere onerose e pertanto necessitano dell'indicazione dei mezzi di copertura tutte le leggi a) che contemplano un riordinamento del personale o b) stabiliscono un nuovo organico, c) regolano le carriere e fissano nuove tabelle, anche quando si preveda che le disposizioni adottate vengano attuate in tempi successivi, contengono sempre la indicazione delle basi finanziarie per la loro esecuzione.

In questa pronuncia la Corte ha ribadito che tutte le leggi che contemplano un riordinamento del personale o stabiliscono un nuovo organico, regolano le carriere e fissano nuove

tabelle, anche quando si preveda che le disposizioni adottate vengano attuate in tempi successivi, contengono sempre la indicazione delle basi finanziarie per la loro esecuzione.

In tema di spese di personale, la Corte (**sentenza n. 66/1959**) ha ritenuto lesiva dell'art. 81, quarto comma, Cost. una legge regionale, la quale non indicava né l'ammontare della nuova e maggiore spesa, né i mezzi per farvi fronte, dato che essa si limitava ad imputare tali spese a risorse finanziarie stanziare in alcuni capitoli di bilancio. La Corte ha ritenuto che l'indicazione, in bilancio, di uno o più capitoli relativi a una o più spese non può, di per sé, significare che per quelle spese sia soddisfatta l'esigenza dell'indicazione della corrispondente copertura voluta dall'art. 81, ultimo comma, Cost. Con altra pronuncia (**sentenza n. 123/1975**), la Corte, richiamando la precedente **sentenza n. 66/1959** ha, nella sostanza, riaffermato il principio che una nuova legge di spesa non può utilizzare risorse di bilancio approvato a legislazione vigente (legge che ha natura formale), senza contestualmente prevedere la riduzione di una precedente autorizzazione legislativa di spesa.

In tema di oneri di personale merita di essere segnalata anche la **sentenza n. 226/1976**.

Erano denunciate le disposizioni dell'ultimo comma dell'art. 4 della legge n. 477/1973, e del n. 3 dell'articolo unico della legge n. 167/1975. La prima di dette leggi, nel delegare al Governo "l'emanazione di norme sullo stato giuridico del personale direttivo, ispettivo, docente e non docente, della scuola materna, elementare, secondaria e artistica dello Stato", si riferiva, tra l'altro, espressamente, nel menzionato ultimo comma dell'art. 4, anche al personale medesimo delle scuole ed istituzioni scolastiche italiane funzionanti all'estero; la seconda, nel prorogare i termini per l'esercizio di tale delega, specificava ulteriormente, nel predetto n. 3 del suo articolo unico, che la delega medesima si riferiva altresì al personale addetto alle iniziative scolastiche, di assistenza scolastica e di formazione e perfezionamento professionale a favore dei lavoratori emigrati nonché al personale docente di ruolo assegnato alle istituzioni scolastiche ed universitarie straniere, comprendendo in ogni caso sia quanto concerne lo stato giuridico, sia quanto riguarda il trattamento economico (ed è questo il punto essenziale ai fini del decidere) di tutte le categorie di personale testé indicate.

La questione è stata ritenuta fondata. La Corte costituzionale ha affermato che il principio risultante dal combinato disposto del terzo e quarto comma dell'art. 81 consiste, infatti, nell'imporre al legislatore l'obbligo di darsi carico delle conseguenze finanziarie delle sue leggi, provvedendo al reperimento dei mezzi necessari per farvi fronte. Di regola, perciò, tale obbligo grava sul Parlamento, istituzionalmente preposto all'esercizio della funzione legislativa; così come grava invece sul Governo, allorché, ricorrendo i presupposti di cui all'art. 77 Cost., si faccia esso stesso legislatore, sostituendosi in via di urgenza alle Camere nella forma del decreto-legge. Ma quest'ultima ipotesi, ha concluso la Corte, differisce profondamente da quella della decretazione delegata, dove è soltanto in forza della previa legge delegante ed in ottemperanza alle disposizioni in questa contenute che il Governo assume l'esercizio della funzione legislativa. In tale ipotesi, dev'essere dunque il legislatore delegante a disporre in ordine alla copertura della spesa. Di guisa che – ha concluso la Corte – deve riconoscersi che le disposizioni delle due leggi di delega denunciate dall'ordinanza della remittente Corte dei conti, avendo ommesso di provvedere al riguardo, hanno violato le ricordate norme dell'art. 81.

Con la **sentenza n. 331/1988** la Corte ha ritenuto che il rinvio della quantificazione delle spese continuative e ricorrenti, nonché dei relativi mezzi di copertura, al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio, non può avere il significato di un'elusione dell'obbligo di cui all'art. 81, quarto comma e terzo comma, Cost., dovendo comunque le regioni equilibrare in questa sede le spese con le entrate. Al contrario, esso risponde a esigenze di maggiore e di globale ponderazione degli oneri che ciascun bilancio, necessariamente in pareggio, deve sopportare.

Con la **sentenza n. 250/1993** la Corte ha esaminato la normativa siciliana che, senza eccedere i limiti di organico, disponeva l'immissione in ruolo del personale tecnico dell'Ente di

sviluppo agricolo precedentemente assunto con contratto a termine a seguito di regolare concorso pubblico. Al riguardo la Corte non ha ritenuto violati gli artt. 119 e 81, comma quarto, Cost., dal momento che le leggi regionali possono - relativamente al personale della regione stessa - derogare al "blocco delle assunzioni" previsto dalla normativa statale, e che la copertura della spesa relativa al personale che occupi posti nell'organico dell'Ente è assicurata dagli stanziamenti annualmente disposti dalla Regione per il funzionamento dell'Ente medesimo.

Con la **sentenza n. 234/2007**, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 218, della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Nella parte motiva della pronuncia, la Corte ha tratto elementi interpretativi per rigettare la questione prospettata argomentando in relazione all'art. 81, quarto comma, Cost. (parametro nella specie neppure evocato dalle Regioni ricorrenti). In proposito, la Corte ha ritenuto che non si può omettere di osservare che l'operazione di trasferimento del personale ATA proveniente dagli enti locali nei ruoli del personale ATA fin dall'origine statale, è stata configurata dalla stessa legge n. 124 del 1999 sulla base del principio della invarianza della spesa; e di ciò si ha la conferma considerando che in detta legge non è stata prevista - a questo scopo - alcuna copertura finanziaria di maggiori oneri, come sarebbe stato doveroso, in relazione a quanto disposto dall'art. 81, quarto comma, Cost., se si fosse ipotizzata la possibilità di trattamenti retributivi più favorevoli di quelli posseduti dal personale interessato alla data del trasferimento da un ruolo ad un altro. Assume decisivo rilievo, a questo riguardo, la circostanza che il comma 5 del medesimo art. 8 della citata legge, in immediata prosecuzione di quanto disposto dal comma 2 (oggetto della contestata interpretazione autentica), ha previsto che «a decorrere dall'anno in cui hanno effetto le disposizioni di cui ai commi 2, 3 e 4 si procede alla progressiva riduzione dei trasferimenti statali a favore degli enti locali in misura pari alle spese comunque sostenute dagli stessi enti nell'anno finanziario precedente a quello dell'effettivo trasferimento del personale».

Con la **sentenza n. 359/2007**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 44 della legge della Regione Siciliana 23 dicembre 2002, n. 23, nella parte in cui stabilisce, con effetto dall'entrata in vigore della legge regionale 23 gennaio 1998, n. 3, sino a tutto l'anno 2002 nuovi criteri di calcolo delle maggiorazioni da corrispondere ai soggetti impiegati in lavori socialmente utili per una durata oraria eccedente quella ordinaria.

La nuova disciplina introdotta dalla norma censurata comportava un consistente incremento dei corrispettivi delle prestazioni lavorative eccedenti la durata ordinaria (20 ore settimanali ed 8 ore giornaliere) e, quindi, un rilevante aumento di spesa anche per la Provincia di Ragusa (resistente nel giudizio *a quo*), a fronte del quale era prevista la copertura finanziaria soltanto per l'esercizio 2003, (v. art. 41, comma 4, della legge regionale n. 23 del 2002), mentre nulla veniva disposto per il periodo pregresso a partire dall'entrata in vigore della legge regionale n. 3 del 1998.

Al riguardo la Corte ha ritenuto detta disciplina, oltre che in conflitto con la previsione dell'art. 191 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), secondo cui «Gli enti locali possono effettuare spese solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente intervento o capitolo del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria di cui all'art. 153, comma 5», si poneva anche in aperto contrasto con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, perché non indicava né l'ammontare della nuova e maggiore spesa né i mezzi per farvi fronte.

Con la **sentenza n. 250/1974** la Corte ha ritenuto la illegittimità costituzionale della legge della Provincia di Trento approvata dal Consiglio provinciale il 12 ottobre 1973 avente per oggetto "Prestito sull'onore" nelle parti in cui dispone concessioni di prestiti a favore di studenti iscritti a qualsiasi anno di un corso per il conseguimento di laurea e nelle parti in cui dispone impegni di spesa per il periodo anteriore al 10 gennaio 1974. Nel merito la Corte ha affermato che posto che la predetta legge della Provincia di Trento prevede all'art. 12 che la disponibilità di lire 1 miliardo -

necessaria per fronteggiare gli oneri connessi ai suoi impegni di spesa - entra in funzione a carico degli esercizi finanziari successivi al 1974, rimangono scoperti gli oneri afferenti agli esercizi 1973 e 1974, anni per i quali essa dovrebbe già avere effetto (art. 11). Poiché l'art. 7 della detta legge ponendo a carico della Provincia il pagamento annuo degli interessi del prestito contratto dagli studenti, posticipa necessariamente tale pagamento, ed essendo disposta l'entrata in vigore della stessa con l'anno scolastico 1973-74, l'onere a carico della Provincia non può avere quindi inizio che dall'esercizio finanziario 1974. Di conseguenza, essendo prevista la copertura finanziaria solo a decorrere dall'anno finanziario 1975, il pagamento posticipato degli interessi deve cominciare da tale data.

Con la **sentenza n. 8/1969** la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 6 della legge 11 luglio 1968 della Regione siciliana, recante "Istituzione dei ruoli organici dell'assessorato dello sviluppo economico", limitatamente alla parte in cui prevede l'espletamento di concorsi pubblici per i 65 posti che, indicati nella tabella P, non sono compresi nella tabella P/1, poiché con essa si verifica un aggravio di cui la legge non prevede la copertura. La norma non precisa infatti come e quando questi concorsi verranno banditi e se saranno accessibili solo ai dipendenti delle amministrazioni regionali. La sua genericità rende infatti possibile l'assunzione di personale non proveniente da altri assessorati. Con la stessa **sentenza n. 8/1969** la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale inerente a quella parte dell'impugnato art. 6, nel quale si disponeva l'assunzione, presso l'assessorato dello sviluppo economico, di 89 impiegati (tabella P/1), poiché la previsione, per il 1968, d'una spesa di 250 milioni di lire per essi è stata ritenuta ragionevole. Infatti, ha ritenuto la Corte, già nel bilancio 1962-63 si introduceva un apposito capitolo in cui figurava uno stanziamento di 120 milioni per "incarichi" esterni e nell'anno successivo si prevedevano 40 milioni di spesa per il personale, 6 per compensi di lavoro straordinario, 5 per commissioni, consigli, comitati e collegi; successivamente, man mano cioè che attraverso comandi da altri rami dell'amministrazione regionale venivano assunti nuovi dipendenti, i tre capitoli erano impinguati senza aggravii di cui la legge non prevedesse la copertura.

Nella **sentenza n. 21/1969** la Corte ha ritenuto che l'onere finanziario dell'assicurazione malattia non costituisce una spesa inerente ad un compito statale e non deve gravare sulla totalità dei cittadini, ma sui datori di lavoro e sui lavoratori. La Corte ha aggiunto che le norme di cui agli artt. 1, secondo comma, della legge 14 aprile 1956, n. 307; 5 della legge 31 dicembre 1961, n. 1443; 15, terzo comma, della legge 28 luglio 1961, n. 830; e del d.P.R. 31 dicembre 1963 concernenti la misura dei contributi dovuti per l'assicurazione contro le malattie, si mantengono sulla linea dell'art. 38, quarto comma, della Costituzione, perché fanno proprio il sistema del finanziamento per contributi calcolati sull'importo delle retribuzioni dovute ai lavoratori, senza respingere l'obbligo integrativo dello Stato.

Oneri di riorganizzazione.

Tra le diverse tipologie di spese esaminate dalla Corte costituzionale vi anche quella connessa alla modifica di assetti organizzativi dell'amministrazione pubblica.

In un caso esaminato dalla Corte, la questione è stata dichiarata non fondata, non già perché la ristrutturazione di assetti organizzativi pubblici non possa comportare in astratto nuovi oneri, bensì per la diversa ragione che nella specie la Corte ha in sostanza ritenuto che nonostante la istituzione di un nuovo dipartimento sussisteva, nella specie, l'invarianza della spesa.

In base a tali sostanziali ragioni, la Corte ha ritenuto (**sentenza n. 569/2000**) non eccedenti la competenza regionale la delibera legislativa della Regione Lazio con la quale è stato istituito il Dipartimento regionale di genetica, poiché è stato escluso che detta delibera desse vita ad un centro di spesa, per il quale risultasse inadeguata la disposta copertura finanziaria. Infatti la disposizione impugnata si limitava ad organizzare il previsto Dipartimento come "aggregazione funzionale" di preesistenti servizi operativi.

Oneri tra loro inscindibili (es. capitale e interessi).

Le già citate **sentenze n. 384/1991 e n. 25/1993**, rilevano altresì per avere affermato il principio della inscindibilità di oneri diversi.

Le leggi pluriennali di spesa, si trova affermato nella **sentenza n. 25/1993**, quando si riferiscono ad interventi per loro natura finanziariamente inscindibili, rivestono carattere unitario, in guisa che l'attivazione amministrativa degli interventi rende gli oneri di spesa inderogabili per tutti gli esercizi interessati. Perciò, ai fini del controllo preventivo della Corte dei conti sui decreti ministeriali recanti variazioni di bilancio in attuazione delle suddette leggi, non è priva di rilevanza la questione di costituzionalità diretta a censurare la mancante o inadeguata copertura finanziaria degli oneri che graveranno sugli esercizi successivi a quello cui si riferiscono i decreti. Nella specie, la Corte costituzionale ha ritenuto ammissibili le questioni di costituzionalità di varie leggi di spesa pluriennali, sollevate senza muovere rilievi in ordine alla copertura finanziaria relativa all'esercizio in corso (**sentenza n. 25/1993**).

Sul punto la Corte ha anche affermato che la questione di legittimità costituzionale della legge 7 febbraio 1991 n. 42, prevedente l'assunzione a carico del bilancio dello Stato degli oneri per interessi ed ammortamento di capitali derivanti dall'autorizzazione per gli enti pubblici (I.R.I. I.M.I. E.N.I.) a reperire risorse finanziarie per 10.000 miliardi mediante contrazione di mutui ed emissione di obbligazioni, non difetta di rilevanza sol perché sollevata nel corso di un giudizio sull'ammissione al visto ed alla registrazione della Corte dei conti di un decreto di variazione allo stato di previsione della spesa dal Ministro del Tesoro, concernente l'onere relativo al pagamento degli interessi per il quale sussiste la indicata copertura in ossequio ai principi costituzionali; ciò in quanto il pagamento degli interessi è inscindibilmente legato, in funzione accessoria, all'ammortamento di capitali per il quale invece si ritiene non sufficiente la copertura finanziaria; da ciò deriva che l'eventuale accertata mancanza di copertura finanziaria della prevista assunzione dell'onere di ammortamento si riverbera necessariamente sull'onere per gli interessi in quanto l'indicazione della copertura per essere sufficiente deve accompagnare l'operazione nella sua globalità proprio perché concepita in modo unitario (**sentenza n. 384/1991**).

Oneri derivanti dalla diminuzione delle entrate regionali per la copertura degli interessi passivi e delle spese di ammortamento.

Con la **sentenza n. 742/1988** la Corte ha ritenuto che l'art. 4 del decreto-legge 2 dicembre 1985, n. 688, convertito nella legge 31 gennaio 1986, n. 11, con il disporre, fra l'altro, il versamento presso la tesoreria centrale o nelle contabilità speciali presso le sezioni provinciali della tesoreria dello Stato degli importi non erogati dei mutui concessi dagli istituti di credito anche alle regioni, non si pone in contrasto con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione. Infatti nessuna garanzia costituzionale assiste l'aspettativa regionale, peraltro meramente ipotetica, di lucrare maggiori tassi di interesse presso istituti di credito discrezionalmente scelti; la regione, del resto, a fronte del mutuo contratto, acquisisce la disponibilità della somma relativa; e, principalmente, nessun necessario collegamento sussiste fra la spesa degli interessi passivi e l'eventuale entrata derivante da interessi attivi delle somme depositate presso le tesorerie regionali, potendo invece le leggi regionali che prevedono nuove spese e le leggi di bilancio (art. 2, legge 19 maggio 1976, n. 335) desumere i mezzi di copertura delle spese di ammortamento e degli interessi passivi del mutuo da qualsiasi altra entrata regionale.

Oneri derivanti da previsione di minori entrate.

Di interesse, in materia è anche la **sentenza n. 241/2004**, con la quale la Corte ha ritenuto che l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), istituita ed interamente disciplinata dal decreto legislativo n. 446 del 1997, pur essendo destinata a finanziare le Regioni a statuto ordinario, non può considerarsi "tributo proprio" della Regione, nel senso in cui oggi tale espressione è adoperata dall'art. 119, secondo comma, della Costituzione, dovendosi intendere il riferimento della norma costituzionale ai soli tributi istituiti dalle Regioni con propria legge, nel rispetto dei principi di coordinamento con il sistema tributario statale. Conseguentemente, poiché la disciplina sostanziale dell'imposta in parola rientra tuttora nella esclusiva competenza dello Stato in materia di tributi erariali, secondo quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, nulla osta a che lo Stato, con le norme impugnate, deleghi il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per la graduale eliminazione dell'IRAP, individuandone i criteri direttivi e disciplinandone l'attuazione, anche con riferimento alla copertura finanziaria, garantendo peraltro, anche in termini qualitativi, oltre che quantitativi, gli attuali meccanismi di finanza regionale per compensare la progressiva riduzione dell'IRAP con trasferimenti e partecipazioni di altro tipo.

In argomento si vedano anche le **sentenze n. 244/1995 e n. 66/1965**.

2.2. I mezzi di copertura.

Un tema di grande attualità nell'esame della verifica del rispetto dell'obbligo costituzionale della copertura degli oneri è costituito dallo scrutinio dell'idoneità dei mezzi apprestati dal legislatore in relazione alle diverse tipologie di oneri.

Utilizzo di disponibilità di bilancio.

Una tematica subito chiara al giudice costituzionale è stata la declaratoria di inidoneità delle risorse di bilancio a legislazione vigente a coprire nuovi o maggiori oneri.

Sin con la **sentenza n. 30/1959** la Corte ha ritenuto che anche se per una maggiore spesa non occorra trovare una nuova copertura, in quanto essa può rientrare nel capitolo normale del bilancio in corso, nel senso che nel capitolo vi è capienza per l'aumento di spesa, pure è necessario, per soddisfare al precetto dell'art. 81, che la legge contenga la menzione che per la spesa si farà fronte con la somma già iscritta in bilancio al capitolo espressamente nominato; e se alla nuova o maggiore spesa non è necessario trovare una copertura a parte, extrabilancio, ma vi sia, nel bilancio, un capitolo o dei capitoli che offrano una eccedenza di stanziamento che si possa destinare alla nuova o maggiore spesa, si procederà (preventivamente o contestualmente) ad una riduzione delle somme assegnate a quei capitoli, con lo "storno", e all'assegnazione della differenza a nuovi capitoli o a capitoli esistenti, ma occorre sempre nella legge, per soddisfare al precetto dell'art. 81, che si faccia menzione dello storno e, ancora, con apposita disposizione, nella legge stessa, che sia data autorizzazione al Ministro del tesoro di apportare al bilancio le debite variazioni, e queste poi debbono essere inserite in apposita legge.

In altra pronuncia la Corte ha ritenuto che la previsione in bilancio di fondi destinati ad una spesa, ove sia contemplata da una legge meramente formale, come è quella del bilancio, non assolve di per sé sola all'obbligo costituzionale della indicazione della sua copertura (**sentenza n. 16/1961**).

Ne deriva che, per definizione, una legge sostanziale introduttiva di nuove o maggiori spese non può trovare nelle previsioni del bilancio il titolo giuridico corrispettivo della spesa, e che l'esistenza in bilancio di uno o più capitoli relativi a una o più spese non può, di per sé sola, significare che per quelle spese sia soddisfatta l'esigenza dell'indicazione della corrispondente copertura, voluta dall'art. 81, quarto comma, Costituzione (**sentenza n. 66/1959**).

In considerazione del carattere formale della legge di bilancio, la Corte ha confermato che l'obbligo del legislatore di indicare i mezzi di copertura di una nuova o maggiore spesa non può ritenersi assolto mediante l'autorizzazione a iscrizioni nel bilancio (**sentenza n. 31/1961**). Tali iscrizioni non producono, e non possono produrre, alcun effetto di per sé, ove non trovino corrispondenza in una legge sostanziale che preveda la spesa, nonché i mezzi per farvi fronte.

Tale orientamento trova conferma anche nella **sentenza n. 36/1961**. In essa la Corte ha ritenuto che la previsione in bilancio di fondi destinati ad una spesa, ove sia contemplata da una legge meramente formale, come è quella del bilancio, non assolve di per sé sola all'obbligo costituzionale della indicazione della sua copertura. Pertanto la legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana in data 27 luglio 1960, concernente "l'integrazione alla legge regionale 20 marzo 1959, n. 8", non avendo indicato i mezzi necessari per fare fronte alla spesa contemplata nell'art. 1, né avendo fatto rinvio per tale indicazione ad altra legge sostanziale, è costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 81 Cost.. Contro l'applicazione dell'art. 81 non potrebbe validamente opporsi la considerazione del carattere indeterminato dell'ammontare dell'onere, poiché - a parte il rilievo che nella specie, al momento dell'approvazione del disegno di legge, esso era determinabile - per l'osservanza del precetto costituzionale non si rende necessaria una assoluta e puntuale determinazione della spesa che si viene ad assumere.

La statuizione della Corte costituzionale in base alla quale non è rispettato il disposto dell'art. 81 Cost. nell'ipotesi in cui per la copertura di nuove spese non si provvede con legge sostanziale ma si rinvia alle leggi di bilancio, si applica anche alle Regioni a Statuto ordinario (**sentenze n. 150, n. 140/1976**).

Risponde allo stessa motivazione di cui alla **sentenza n. 123/1975**.

Con tale pronuncia la Corte ha esaminato la legge 17 giugno 1974 della Regione Toscana, concernente il "Trattamento economico del personale per missioni e per trasferimenti" per violazione dell'art. 81 Cost. perché non indicava né l'ammontare della nuova e maggiore spesa, né i mezzi per farvi fronte, dato che si limitava, nell'art. 8, a imputare tale spesa "ai capitoli 00400, 01300, 06900, 13.200, 18.300 dello stato di previsione della spesa per l'anno 1974 e, per gli anni successivi, ai corrispondenti capitoli dello stato di previsione della spesa dei rispettivi esercizi finanziari".

Dando accoglimento alla tesi del remittente la Corte ha anche qui confermato l'orientamento secondo il quale l'indicazione, in bilancio, di uno o più capitoli relativi a una o più spese non può, di per sé, significare che per quelle spese sia soddisfatta l'esigenza dell'indicazione della corrispondente copertura voluta dall'art. 81, ultimo comma, Cost.

In tema si veda anche la **sentenza n. 244/1995**.

Utilizzo di "residui passivi".

Un altro mezzo scrutinato dalla Corte costituzionale per valutarne la compatibilità rispetto al precetto costituzionale è costituito dai c.d. residui passivi.

Ed in proposito, la Corte ha ritenuto che non può essere considerato conforme alle norme dell'art. 81 della Costituzione destinare a copertura di nuove o maggiori spese giacenze destinate a spese impegnate e non effettivamente erogate nel corso di un esercizio (c.d. "residui passivi") (**sentenza n. 16/1961**).

Tale orientamento è stato confermato con la **sentenza n. 49/1967**, nella quale la Corte ha ritenuto che viola il precetto costituzionale dell'obbligo di copertura la legge di spesa che, nell'individuare il mezzo per far fronte a nuova o maggiore spesa, faccia riferimento alle "disponibilità residue" del capitolo di bilancio indicato: in tal modo, infatti, si indica un mezzo di

copertura non solo indeterminato nella sua consistenza, ma, addirittura ipotetico e genericamente supposto.

Utilizzo del fondo per spese obbligatorie.

Un'altra problematica attinente ai mezzi di copertura è quella riguardante l' idoneità dell'utilizzazione da parte del legislatore di disponibilità che dovessero rinvenirsi sui fondi per le spese obbligatorie o di natura obbligatoria.

Con la **sentenza n. 244/1995**, la Corte ha ritenuto che è consentito il ricorso a copertura di nuovi oneri l'utilizzo di disponibilità già correlate a spese obbligatorie o di natura obbligatoria (nella specie si trattava dell'utilizzazione di risorse in precedenza destinate alle anticipazioni all'Amministrazione postale e dunque avente "certamente natura di onere non comprimibile, assimilabile per quanto attiene alla modalità di copertura, alle spese obbligatorie"). Infatti l'art. 11-ter, primo comma, lett. b), della legge n. 468/1978, modificata dalla legge n. 362/1988, non impedisce, una volta che il titolo di una determinata spesa sia venuto meno, che si possa procedere ad un differente utilizzo delle relative disponibilità, ed anzi lo stesso art. 11-ter, primo comma, lett. b), prevede che la copertura di nuove spese può rinvenirsi anche mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa venute meno in corso di esercizio, come avvenuto nella specie.

Inoltre la Corte ha anche affermato - nell'esaminare una questione di legittimità per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. per ritenuto arbitrario utilizzo di disponibilità destinate a copertura di spese obbligatorie, con conseguente copertura di queste ultime - che il fine della disposizione di cui all'art. 11-ter, comma primo, lettera c) della legge n. 468/1978 è sì quello di evitare surrettizie scoperture attraverso l'utilizzo di disponibilità che, attenendo a spese obbligatorie, impongano poi una necessaria reintegrazione in corso di esercizio. Ma la stessa, per la *ratio* che la ispira, non è tale da impedire, una volta che il titolo di una determinata spesa sia venuto meno, che si possa procedere ad un differente utilizzo delle relative disponibilità. Del resto, (come si è visto) lo stesso art. 11-ter, comma primo, lettera b) prevede che la copertura delle nuove spese possa rinvenirsi anche mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, come riscontrato nel caso esaminato (**sentenza n. 244/1995**).

Di interesse in materia è anche la risalente **sentenza n. 17/1961**, nella quale la Corte ha ritenuto che possono sempre operarsi, mediante legge, storni di somme da un capitolo all'altro del bilancio quando nel primo capitolo vi sia una eccedenza di stanziamento, il cui accertamento è soggetto al solo vaglio dell'organo legislativo. Quando ne ricorra la necessità, anche il capitolo riguardante il fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine non può sottrarsi ad un eventuale storno, come ogni altro capitolo del bilancio. Pertanto è infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata, in relazione all'art. 81 della Costituzione, riguardo all'art. 8 della legge regionale siciliana 12 settembre 1960, n. 40, che prevede appunto uno storno dal fondo di riserva, al fine di coprire le spese di diversa natura correlate alla legge stessa.

Utilizzo di economie di bilancio.

Profili di affinità con la problematica affrontata nel precedente paragrafo presentano le **sentenze n. 94/1968, n. 1/1966**.

Dette sentenze hanno affermato che non vi è violazione dell'art. 81 della Costituzione, qualora siano trasferiti ad un nuovo mutuo i mezzi di copertura, esistenti di fatto e permanenti, dopo la cessazione della spesa relativa ad un precedente mutuo. L'economia di bilancio, derivante dalla riduzione o dalla cessazione di una spesa, costituisce mezzo valido di copertura per nuove spese, allorché appaia sufficientemente sicura secondo le previsioni.

Utilizzo di “maggiori” entrate.

Di particolare attualità è il mezzo di copertura costituito dalle c.d. maggiori entrate a copertura di nuovi oneri. Il problema che in astratto si pone è se una maggiore entrata, sottesa dunque ad una legislazione già vigente a copertura degli oneri già approvati dalla preesistente legislazione, possa essere utilizzata per oneri nuovi che, perciò, in origine il legislatore non poteva prevedere.

A tale riguardo la Corte, con talune pronunce (**sentenze n. 66, n. 7/1959**), ha affermato che il precetto di cui all'art. 81, ult. comma, non implica, è vero, la necessità di accompagnare l'introduzione dei nuovi oneri con quella di nuove entrate: non è escluso infatti che il legislatore preveda che ai nuovi oneri si faccia fronte con fondi già esistenti nelle casse dell'erario o comunque derivanti da entrate già previste dalla legislazione in vigore, eventualmente disponendo anche modificazioni alle destinazioni stabilite dalla legge del bilancio (**sentenze n. 66, n. 47, n. 30/1959**).

La Corte ha aggiunto che in tali casi occorre però che sia sempre la legge sostanziale - e cioè una legge destinata a integrare l'ordinamento giuridico - a indicare i mezzi per far fronte alla spesa, e non la legge del bilancio - alla quale l'art. 81, terzo comma, Cost., non consente di apportare innovazioni all'ordinamento giuridico. Difatti la legge del bilancio deve istituzionalmente operare nell'ambito e in conformità dell'ordinamento costituito dalla legislazione sostanziale; e non può prevedere spese od entrate che non traggano titolo da una legge sostanziale.

A conferma di tale impostazione vanno citate alle decisioni (**sentenze n. 22, n. 17/1968, n. 1/1966**) con le quali la Corte ha avuto occasione di affermare che nei confronti della copertura di spese future si deve ammettere la possibilità di ricorrere, oltre che ai mezzi consueti, quali nuovi tributi o l'inasprimento di tributi esistenti, la riduzione di spese già autorizzate, l'accertamento formale di nuove entrate, l'emissione di prestiti e via enumerando, anche alla previsione di maggiori entrate, tutte le volte che essa si dimostri sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in un equilibrato rapporto con la spesa che s'intende effettuare negli esercizi futuri, e non in contraddizione con le previsioni del medesimo Governo, quali risultano dalla relazione sulla situazione economica del Paese e dal programma di sviluppo del Paese (v. anche **sentenza n. 12/1987**).

Utilizzo di previsioni di entrata iscritte in bilancio.

La Corte nella **sentenza n. 16/1961** ha affermato che l'obbligo del legislatore di indicare i mezzi di copertura di una nuova o maggiore spesa non può ritenersi assolto mediante l'autorizzazione a iscrivere nel bilancio entrate che devono essere contemplate negli stati di previsione relativi ad esercizi futuri e perciò, nel momento nel quale la iscrizione si verificherà, incerte ed eventuali, anzi affatto inesistenti.

In tema di copertura di leggi spese con le risorse in entrata stabilite nell'apposito stato di previsione del bilancio, la Corte ha ritenuto che, in considerazione del fatto che il bilancio è fondato su previsioni e non su certezze e poiché sono previsioni ragionevoli quelle fondate sui redditi dell'anno o degli anni precedenti, il sistema delle iscrizioni provvisorie non contrasta con l'art. 81 Cost. (**sentenza n. 77/1967**).

Utilizzo di entrate di incerta consistenza.

Sempre in tema di copertura di nuove spese con nuove entrate va citata la **sentenza n. 36/1961**.

Con tale sentenza è stata ritenuta non censurabile per illegittimità costituzionale la legge regionale che preveda entrate di incerta consistenza, in quanto la mancata riscossione di esse non

può provocare altra conseguenza che quella di indurre gli organi competenti della Regione a provvedere, secondo le norme vigenti, a reperire altrimenti i mezzi per far fronte alle spese previste dalla legge medesima. Pertanto è stata ritenuta infondata, in relazione all'art. 81 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge regionale siciliana approvata il 3 aprile 1959, concernente "Riordinamento dell'Ente per la riforma agraria in Sicilia" nella parte in cui si stabilisce in astratto la possibilità che il fondo di rotazione, in esso previsto, sia incrementato da utili e apporti di varia formazione e provenienza.

Utilizzo di nuove entrate.

Ancora in relazione al mezzo di copertura costituito dalle entrate finanziarie va segnalata la **sentenza n. 66/1965**.

Con questa sentenza la Corte ha rigettato, siccome infondata, la questione di legittimità dell'art. 8 della legge istitutiva dell'Enel, in base alla quale le tre imposte di ricchezza mobile, di industria e di società che colpivano le società prima della nazionalizzazione, venivano sostituite con una imposta unica il cui gettito non dovesse essere inferiore a quello precedente derivante dal complesso delle tre imposte sostituite.

La Corte costituzionale ha argomentato sulla base dello stesso art. 8, il quale prevedeva che la determinazione dell'aliquota da applicarsi sarà fatta con futura legge ordinaria; onde, ha ritenuto la Corte è chiaro che saranno le successive leggi quelle che adegueranno le aliquote dell'imposta unica alle future situazioni. Posto ciò è evidente che, con riguardo alle su richiamate disposizioni, non si pone neppure - in relazione all'art. 81 della Costituzione - un problema di mancata copertura in corrispondenza di diminuzioni di entrate.

In tale direzione si pone anche la **sentenza n. 241/2004**, la quale ha affermato che nulla osta a che lo Stato, con le norme impugnate, deleghi il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per la graduale eliminazione dell'IRAP, individuandone i criteri direttivi e disciplinandone l'attuazione, anche con riferimento alla copertura finanziaria, garantendo peraltro, anche in termini qualitativi, oltre che quantitativi, gli attuali meccanismi di finanza regionale per compensare la progressiva riduzione dell'IRAP con trasferimenti e compartecipazioni di altro tipo.

Utilizzo di entrate aleatorie.

Particolarmente ampia è la giurisprudenza della Corte in tema di utilizzo di anticipazioni finanziarie a copertura di nuovi o maggiori oneri finanziari.

Con la **sentenza n. 13/1987**, la Corte ha ritenuto che la copertura finanziaria di leggi regionali che prevedono anticipazioni a privati di contributi a carico dello Stato, deve essere reperita ai sensi dell'art. 81, comma quarto, Cost., e non può a tal fine farsi riferimento ad un introito del tutto incerto nell'*an* e nel *quando*. È quindi costituzionalmente illegittima - per violazione di detto art. 81 Cost. - la legge Regione Lombardia 27 marzo-29 ottobre 1985, in quanto prevede la copertura delle spese per anticipazioni finanziarie mediante l'iscrizione in bilancio, tra le entrate, di un introito di uguale importo che dovrebbe derivare dal rimborso delle somme anticipate, in conseguenza della "surrogazione" della Regione nei crediti delle Ferrovie Nord Milano verso lo Stato, per contributi dovuti ai sensi della legge n. 297 del 1978.

Nello stesso senso si era espressa la Corte nella **sentenza n. 54/1983**, dove ha dichiarato la illegittimità, per contrasto con l'art. 81 Cost., della legge regionale che, nel prevedere anticipazione di somme a favore di certi beneficiari previo rilascio, da parte di questi ultimi, di delega a riscuotere le somme loro spettanti, prevede, in entrata e in uscita, capitoli di nuova istituzione di identico ammontare. Tale forma di copertura, infatti, non tiene conto dell'aleatorietà del momento

dell'entrata e del fatto che ogni anticipazione ha un suo costo che non può essere compensato con la mera restituzione delle somme anticipate.

In altra sentenza la Corte, tenuto conto della peculiarità del caso concreto, ha ritenuto l'infondatezza della questione sollevata per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., essendo state utilizzate dal legislatore statale anticipazioni a favore delle Regioni. Così, in relazione alla questione di legittimità costituzionale di una disposizione che prevedeva le anticipazioni concesse dallo Stato a pareggio dei bilanci dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, fino a tutto il 1993, la Corte ha qualificato dette anticipazioni, a tutti gli effetti, quali trasferimenti definitivi; talché ha concluso per la non fondatezza della questione sollevata in relazione all'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto, nella specie, la Corte ha ritenuto che la minore entrata trovasse copertura all'interno del trasferimento del Tesoro a pareggio del disavanzo della suddetta Amministrazione (**sentenza n. 244/1995**).

Con la stessa **sentenza n. 244/1995**, la Corte trovandosi a decidere della legittimità costituzionale della copertura di anticipazioni poste a carico dell'erario, ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 7, quarto comma, e 15, primo comma, dello stesso decreto legge n. 487/1993 "Trasformazione dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni in ente pubblico economico e riorganizzazione del Ministero", convertito, con modificazioni, nella legge n. 71/1994 sotto il profilo che - nell'accollare al Ministero del Tesoro l'onere del rimborso delle anticipazioni concesse dalla Cassa depositi e prestiti all'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni a pareggio dei bilanci fino a tutto il 1993 - rinvencono la copertura di tale onere in annualità ricavate all'interno delle risorse di bilancio in precedenza destinate alle anticipazioni all'Amministrazione postale, con ciò violando l'art. 11-ter, primo comma, lett. c), della legge n. 468/1978, modificata dalla legge n. 362/1988, i cui precetti dovrebbero considerarsi come integrativi dell'art. 81, quarto comma, Cost. Invero, ha affermato la Corte, il fine di quest'ultima disposizione è quello di evitare surrettizie scoperture attraverso l'utilizzo di disponibilità che, attenendo a spese obbligatorie, impongano poi una necessaria reintegrazione in corso di esercizio; ma la disposizione stessa non impedisce, una volta che il titolo di una determinata spesa sia venuto meno, che si possa procedere ad un differente utilizzo delle relative disponibilità, ed anzi lo stesso art. 11-ter, primo comma, lett. b), prevede che la copertura di nuove spese può rinvenirsi anche mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa venute meno in corso di esercizio, come avvenuto nella specie (**sentenza n. 244/1995**).

In altri casi la Corte costituzionale ha dichiarato la non fondatezza di questioni di legittimità costituzionale sollevate per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto, secondo la prospettazione dei rimettenti, la copertura finanziaria si sostanzialmente in una anticipazione finanziaria a carico dello Stato il cui recupero si presentava aleatorio.

Si tratta della giurisprudenza che si è formata in tema di spese di giustizia per la copertura degli oneri derivanti dalla difesa di ufficio di abbienti o di altre figure analoghe.

Tale giurisprudenza risale alla **sentenza n. 266/2003**. Nell'occasione la Corte ha ritenuto che la norma di cui all'art. 116 del decreto legislativo n. 113/2002 - nella quale è stata trasfusa la disciplina introdotta dall'art. 17 della legge n. 60/2001 - non configura un nuovo o maggiore onere destinato a rimanere in via definitiva a carico dello Stato: vi si prevede, infatti, un meccanismo di anticipazione, da parte dello Stato, della somma liquidata dal giudice al difensore d'ufficio, che lo Stato stesso è tenuto a recuperare - indipendentemente dai profili di aleatorietà che detto recupero possa presentare in concreto - nei confronti dell'assistito, sia non abbiente - per il quale opera l'istituto del patrocinio a spese dello Stato, dotato di apposita copertura finanziaria -, sia abbiente - per il quale non v'è ragione di postulare una presunzione di non solvibilità. Non è stata pertanto ritenuta la fondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

Con la medesima **sentenza n. 266/2003** la Corte ha rigettato la richiesta di estensione di illegittimità costituzionale in via consequenziale della norma di cui all'art. 117 del decreto legislativo n. 113/2002, sollevata in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione, in quanto disciplina la liquidazione dell'onorario e delle spese al difensore d'ufficio di persona irreperibile. L'accertata infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 116 del medesimo decreto legislativo n. 113/2002 ha reso, infatti, non configurabile l'applicazione dell'art. 27 della legge n. 87/1953, esimendo la Corte dall'esame di detta ulteriore questione.

Peraltro la norma di cui all'art. 117 del decreto legislativo n. 113/2002 - nella quale è trasfusa la disciplina introdotta dall'art. 18 della legge n. 60/2001 - successivamente oggetto di scrutinio è stata ritenuta immune da censure ai sensi dell'art. 81, quarto comma, Cost. Infatti, secondo la Corte, detta disposizione non configura un nuovo o maggiore onere destinato a rimanere in via definitiva a carico dello Stato, poiché, analogamente al caso riguardante l'art. 116 del decreto legislativo n. 113/2002, viene prevista una anticipazione, da parte dello Stato, della somma liquidata dal giudice al difensore d'ufficio, che lo Stato è tenuto a recuperare nei confronti dell'assistito irreperibile allorquando questi si sia reso successivamente reperibile (**ordinanze n. 128/2005, n. 171/2004, n. 67/2004, n. 328/2003**).

Il ragionamento seguito dalla Corte non pare estraneo alla **sentenza n. 194/2002**, nella quale la Corte ha ritenuto che la mancata previsione nel censurato art. 11 del t.u. di legge sul gratuito patrocinio, appr. con r.d. 30 dicembre 1923, n. 3282, - articolo che pure, per altro verso, considera la fase dell'esecuzione - di alcun obbligo anticipatorio a carico dello Stato riguardo alle spese necessarie per l'esecuzione forzata degli obblighi di fare o di non fare, di cui agli artt. 612-614 cod. proc. civ., fa sì che la parte istante, se non abbiente, non potendo provvedere essa stessa a tale anticipazione, debba rinunciare all'esecuzione in forma specifica, che pure rientra a pieno titolo nell'area di giurisdizione. L'art. 11 va quindi dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 24 e 3 Cost., nella parte in cui non prevede, tra gli effetti dell'ammissione al gratuito patrocinio, - al di fuori dei casi in cui il giudice, a norma dell'art. 2058, secondo comma, cod. civ., risultando l'esecuzione in forma specifica eccessivamente onerosa per il debitore, abbia disposto che il risarcimento avvenga solo per equivalente - l'anticipazione a carico dello Stato delle spese per il compimento dell'opera non eseguita o per la distruzione di quella compiuta. Rimane comunque allo Stato, quando abbia dovuto anticipare le spese, il diritto alla ripetizione dalla parte eseguita o anche dalla stessa parte ammessa al gratuito patrocinio qualora venga a cessare il suo stato di non abbenza.

In tema di aleatorietà si veda la **sentenza n. 213/2008**.

Utilizzo di risorse statali non ancora assegnate.

Significativa è la **sentenza n. 54/1983**, la quale esaminando la legge regionale che prevedeva l'incremento di un capitolo di bilancio dello stato di previsione dell'entrata non a seguito di finanziamenti statali assegnati alla regione, ma solo in base alla previsione di finanziamenti da ripartire fra tutte le regioni (Fondo sanitario ospedaliero) contenuta nella normativa statale, ne ha ritenuto la illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 81 Cost.

Per la stessa ragione la Corte ha dichiarato la illegittimità per contrasto con l'art. 81 Cost. della legge regionale che utilizzava per la copertura di nuove spese una mera previsione di assegnazione di nuovi finanziamenti proposta dal C.I.P.E. ma non ancora approvata dagli organi competenti (**sentenza 54/1983**).

Utilizzo di fondi speciali negativi.

Su ricorso della Corte dei conti, nella sede del controllo preventivo di legittimità di atti amministrativi di variazione del bilancio, la Corte ha esaminato (**sentenza n. 25/1993**) la questione di legittimità per ritenuta violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. là dove la legge finanziaria per il 1992 censurata prevedeva oneri non adeguatamente coperti dalle risorse recate dalla stessa legge finanziaria nel suo complesso, la quale prevede anche il ricorso ad accantonamenti di segno negativo iscritti nei fondi speciali, privi a loro volta di provvista costituita da disegni di legge almeno presentati alle Camere.

Con particolare riferimento alla questione della provvista degli accantonamenti di segno negativo iscritti nel fondo speciale di parte corrente della legge finanziaria 1992, la Corte dei conti lamentava il mancato rispetto del meccanismo previsto dall'art. 11- *bis* della legge n. 468/1978, come modificato dalla legge n. 362/1988. Questo consente di prevedere, nei fondi speciali della legge finanziaria, accantonamenti di segno negativo in corrispondenza di accantonamenti di segno positivo diretti a coprire leggi di spesa in itinere, solo nel caso in cui i corrispondenti provvedimenti legislativi, recanti minori spese o maggiori entrate, siano presentati alle Camere. Nell'ordinanza di rinvio della Corte dei conti si assumeva che, invece, la previsione di tali accantonamenti negativi era nella specie avvenuta senza presentazione di dette leggi di provvista, onde l'illegittimità costituzionale della legge finanziaria per violazione di tale prescrizione, considerata attuativa dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione. L'illegittimità della legge finanziaria sotto tale aspetto si sarebbe riverberata in tal modo sulle leggi di spesa denunciate, la cui copertura gravava su tali accantonamenti.

Viceversa l'Avvocatura generale dello Stato sosteneva che la funzione "degli accantonamenti negativi è proprio quella di sterilizzare talune iniziative di spesa fino al concretarsi dei mezzi di copertura corrispondenti, per cui la mancata presentazione dei relativi disegni di legge ha comportato automaticamente la mancata attivazione delle spese collegate".

La Corte costituzionale ha, dapprima, disatteso l'assunto della difesa erariale, in primo luogo, perché l'Avvocatura generale dello Stato non avesse considerato che il meccanismo dell'art. 11- *bis* è proprio nel senso che la previsione degli accantonamenti di segno negativo sia collegata alla presentazione di disegni di legge di provvista e ciò in relazione alla circostanza che la pluriannualità delle coperture è posta a difesa dell'equilibrio finanziario, per cui ai vantaggi del promettere i benefici della maggiore spesa deve corrispondere, fin dalla sua deliberazione e con sufficiente credibilità, la previsione dei costi della promessa. In secondo luogo - ha ritenuto la Corte - se è vero che la copertura delle leggi di spesa impugnate, e propriamente soltanto di alcune di esse andrà a gravare - peraltro solo dal 1994 - su uno degli accantonamenti in questione, è pur vero che i decreti di variazione sottoposti a controllo attivano interventi che, una volta avviati, determinano spese che l'organo rimettente asserisce inderogabili per tutti gli esercizi successivi. Di conseguenza, ha proseguito la Corte, si è in presenza di oneri inscindibili rispetto ai quali le previsioni di copertura devono essere osservate per tutto l'arco degli interventi. Non può quindi parlarsi di "sterilizzazione" degli accantonamenti di segno positivo e, quindi, per questa parte, della legge finanziaria, perché, attivandosi, mediante i decreti di variazione, interventi che determinano oneri inscindibili, fin dal primo momento deve essere garantita la provvista della copertura anche per il 1994.

Sulla questione in esame la Corte ha dunque condiviso le preoccupazioni da cui muoveva l'ordinanza di rimessione sulla possibilità che il meccanismo degli accantonamenti, se non puntualmente osservato, si potesse risolvere in un "espediente contabile" per eludere l'obbligo di copertura previsto dall'art. 81, quarto comma, della Costituzione. Il rispetto sostanziale di questo esige, secondo la Corte costituzionale, che, "per gli oneri pluriennali di spesa, il meccanismo compensativo dell'art. 11-*bis* non si traduca, come paventa la Corte dei conti, in un rinvio della copertura alle successive manovre di bilancio, dovendosi, fin dal momento in cui una spesa viene

deliberata, essere consapevoli dei suoi costi reali e delle fonti di approvvigionamento, in vista del perseguimento della linea di tendenziale equilibrio finanziario”.

D'altronde l'art. 11-*bis* - il cui meccanismo non è posto in discussione in sé, ma solo per lamentarne l'abuso - ritiene soddisfatta quest'ultima esigenza con la previsione - che l'ordinanza di rinvio dichiarava non rispettata - dell'obbligo della previa presentazione alle Camere dei disegni di legge (comma 3) a fronte degli accantonamenti di segno negativo, consentendo quindi l'utilizzazione concreta (comma 2) dei corrispondenti accantonamenti di segno positivo solo a seguito dell'approvazione di tali leggi. Il che, assecondando una giusta esigenza di elasticità, “pone in grado gli organi preposti alla manovra di bilancio di modulare le previsioni della legge finanziaria nel tempo in relazione ai concreti esiti di tali iniziative legislative” (**sentenza n. 25/1993**).

Dopo aver affermato tali principi in ordine al meccanismo di copertura offerto dai fondi speciali negativi, la Corte costituzionale ha però disatteso le censure della Corte dei conti.

In considerazione dell'accurata ricostruzione delle questioni prospettate e del convincente iter argomentativo sviluppato nella parte motiva della sentenza si ritiene utile dare evidenza, anche perché ricostruisce con estrema chiarezza, pur nel tecnicismo della materia, il funzionamento del mezzo di copertura costituito dai fondi speciali negativi.

La Corte ha, anzitutto, precisato che non per tutte le leggi di spesa denunciate e non per tutti gli esercizi del triennio cui esse fanno riferimento, i relativi accantonamenti di segno positivo fanno capo ad accantonamenti di segno negativo, per la iscrizione dei quali vige la previsione del ricordato art. 11-*bis*.

La tabella A allegata alla legge finanziaria 1992, per le spese di parte corrente, prevede, tra l'altro, accantonamenti di segno negativo di lire 20.950 miliardi per il 1993 e di lire 28.426 miliardi per il 1994, contrassegnati dalla lettera (a) corrispondente a quella che contraddistingue alcuni accantonamenti di segno positivo riportati nella tabella stessa a copertura di diverse leggi. Delle sei leggi di spesa impugnate, nessuna è interessata al meccanismo degli accantonamenti di segno negativo per l'esercizio 1993, mentre per il 1994 soltanto il decreto legge n. 9/1992, convertito nella legge n. 217/1992 ed il decreto legge n. 5/1992, convertito nella legge n. 216/1992, fanno riferimento nelle loro norme di copertura (rispettivamente, il primo, negli artt. 7 e 14, e, il secondo, nell'art. 5) all'accantonamento di segno positivo di lire 540 miliardi (appunto per il 1994) denominato “potenziamento delle forze di polizia” (sotto la voce Ministero dell'interno), per un onere rispettivamente di circa 380 miliardi, il primo, e di circa lire 60 miliardi il secondo (complessivamente lire 440 miliardi). Questo specifico accantonamento positivo, come risulta dalla nota in calce alla tabella A sopra ricordata, fa capo solo per 100 miliardi all'accantonamento di segno negativo di oltre 28.000 miliardi, sempre per il 1994.

Alla stregua di tale ricostruzione, che non emerge direttamente dall'ordinanza di rimessione, la Corte ha dichiarato l'inammissibilità dell'ultima questione per genericità, perché in primo luogo non risultava se la Corte dei conti intendesse sollevare la questione riferita agli accantonamenti nei confronti di tutte le leggi denunciate, nel qual caso l'asserita mancanza di copertura triennale per effetto del meccanismo degli accantonamenti di segno negativo e della connessa violazione dell'art. 11- *bis* sopra ricordato, sarebbe stata da ritenere addirittura irrilevante per quella parte della legge finanziaria cui si riferiscono le leggi di spesa che non fanno capo agli accantonamenti negativi; in secondo luogo – ha proseguito la Corte – non era dato comprendere in qual modo non vi sarebbe sufficiente copertura delle richiamate leggi n. 216 e n. 217/1992 (le sole per le quali, in via consequenziale, sarebbe rilevante l'eccezione di incostituzionalità), nonostante che l'onere complessivo da esse previsto per il 1994 (lire 440 miliardi) appariva già soddisfatto per eccesso nelle disponibilità indicate dall'accantonamento positivo di lire 540 miliardi, dei quali solo 100 miliardi facevano capo all'accantonamento di segno negativo che mancava della provvista di cui all'art. 11-*bis*, comma 3, più volte ricordato; in terzo luogo – ha ritenuto la Corte – non era

possibile stabilire come tale limitato onere, per la sua irrilevante entità rispetto agli oneri complessivi gravanti sulla legge finanziaria 1992 (**sentenza n. 25/1993**).

Utilizzo di fondi speciali positivi.

La tematica della copertura delle leggi di spesa attraverso il ricorso a fondi speciali è stata esaminata nella **sentenza n. 158/1969**.

La legge regionale siciliana 17 luglio 1969, oggetto di impugnativa, disponeva (art. 6) che il prelievo delle somme necessarie per l'attuazione dei fini della legge stessa dovesse essere effettuata dagli stanziamenti compresi nel fondo speciale di bilancio riguardante gli oneri per provvedimenti legislativi in corso per il 1969, nella quale categoria veniva ad inserirsi lo specifico stanziamento oggetto di esame. Detto onere andava riferito ad un impegno di spesa di complessivi trenta milioni, per sua natura di durata poliennale (tre anni di concessione per ciascun borsista nello spazio di dieci anni), e che trovava l'intera sua copertura nel quadro globale di oltre quattro miliardi riservati al detto fondo speciale. In relazione a tale fattispecie, la Corte ha ritenuto rispettato l'obbligo imposto al legislatore dall'art. 81, quarto comma, della Costituzione, non potendosi attribuire rilievo in contrario all'omessa indicazione del provvedimento in esame nell'elenco allegato alla legge di bilancio regionale, relativo ai provvedimenti di cui al detto fondo speciale, giacché l'elenco medesimo si riferiva ad una situazione legislativa ancora fluida, e non poteva avere, nel momento in cui era stato compilato, che un valore indicativo, ancora suscettibile di integrazioni e non vincolato in senso assoluto.

Con la **sentenza n. 94/2003** la Corte ha rigettato l'assunto governativo su una presunta violazione della normativa costituzionale sul coordinamento della finanza pubblica e della norma interposta (d.lgs. n. 76/2000), ad opera dell'impugnata legge regionale del Lazio n. 31/2001, in quanto non modificava il bilancio regionale ma dava copertura finanziaria alla legge stessa mediante riduzione dei "capitoli concernenti fondi globali per il finanziamento di provvedimenti legislativi", di cui all'elenco 4 del bilancio della Regione Lazio per il 2001. Infatti la Corte ha ritenuto la legge impugnata in armonia con quanto in generale previsto dall'art. 14, commi primo e quinto, del predetto d.lgs. n. 76/2000, che prevede la possibilità di iscrivere nel bilancio regionale "fondi speciali destinati a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali che si perfezionino dopo l'approvazione del bilancio" e consente che, per la copertura finanziaria di spese derivanti da provvedimenti legislativi non approvati entro il termine dell'esercizio relativo, possa farsi riferimento alle quote non utilizzate di fondi speciali, "purché tali provvedimenti siano stati approvati prima del rendiconto di tale esercizio e comunque entro il termine dell'esercizio immediatamente successivo".

Utilizzo di fondi globali.

Prendendo in esame una questione di copertura finanziaria di una legge di spesa regionale attraverso il prelievo dagli stanziamenti relativi ai fondi globali, la Corte ha ritenuto non fondata, in riferimento all'art. 81 Cost., la questione di legittimità costituzionale di detta regionale, nella parte in cui essa prevedeva la copertura della spesa con imputazione sui fondi globali della Regione.

Sul punto, la Corte ha ritenuto che l'art. 81 Cost. non è violato per il fatto che la legge faccia riferimento, per la copertura, ad un prelievo dagli stanziamenti relativi ai fondi globali. Infatti, l'art. 13 della legge 19 maggio 1976, n. 335, che destina le risorse del fondo globale ai provvedimenti legislativi che si perfezionino dopo l'approvazione del bilancio, non può impedire al legislatore regionale di stabilire, prima della approvazione del bilancio in cui tale fondo sarà allocato, che una spesa, fin da oggi prevista, sia coperta attraverso un successivo prelievo da quel

fondo, con ciò sostanzialmente prevedendo un diverso impiego di mezzi altrimenti destinati a confluire in esso (**sentenza n. 347/1995**).

Affrontando una questione di copertura sotto il profilo dell'utilizzo di quota parte di un fondo globale per la copertura di un provvedimento legislativo di spesa non incluso in origine nell'elenco allegato alla legge di bilancio regionale, la Corte ha anche affermato che, trovando l'onere previsto dalla legge approvata capienza nel fondo globale regionale, è da ritenere rispettato l'obbligo imposto al legislatore dall'art. 81, quarto comma, della Costituzione, non potendosi attribuire rilievo in contrario all'omessa indicazione del provvedimento legislativo in questione nell'elenco allegato alla legge di bilancio regionale, relativo ai provvedimenti di cui al detto fondo speciale, giacché l'elenco medesimo si riferiva ad una situazione legislativa ancora fluida, e non poteva avere, nel momento in cui era stato compilato, che un valore indicativo, ancora suscettibile di integrazioni e non vincolato in senso assoluto (**sentenza 158/1969**).

Sulla riconducibilità di una spesa regionale a quella contemplata dall'art. 13, primo e quinto comma, della legge n. 335 del 1976, secondo cui "nel bilancio regionale possono essere iscritti uno o più fondi globali destinati a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali che si perfezionino dopo l'approvazione del bilancio" (**v. ordinanza n. 523/1988**).

Utilizzo del fondo rotativo per l'innovazione tecnologica.

Con la **sentenza n. 427/1992**, la Corte ha ritenuto che la prevista utilizzazione del "fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica" ai fini della copertura degli interventi di sostegno alle piccole imprese disposti dalla legge n. 317 del 1991, non è contestabile adducendo la precedente soppressione, a vantaggio delle regioni, dei fondi di rotazione (v. art. 110, d.P.R. n. 616 del 1977), giacché il fondo in esame è stato istituito successivamente ed ha caratteri peculiari correlati ad esigenze generali dell'economia nazionale (v. art. 14, legge n. 46 del 1982); né è idonea a fungere da parametro di riferimento - soprattutto per il suo carattere di norma transitoria - l'art. 3 della legge n. 158 del 1990, relativo al fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo. (V. anche **sentenza n. 796/1988**).

Utilizzo di "quota storica" di un fondo di bilancio.

Di interesse è il caso esaminato dalla Corte nella **sentenza 245/1984**.

La Corte ha ritenuto sufficiente, a fini di copertura il riferimento alla "quota storica" di un fondo, quello nazionale dei trasporti. In particolare, la Corte ha affermato che la determinazione definitiva della misura del fondo nazionale per i trasporti, per l'anno 1982, ha avuto luogo solo con l'art. 7, comma 11, della l. 27 dicembre 1983, n. 730, oggetto di censura, dal momento che la legge quadro sui trasporti pubblici locali (legge 10 aprile 1981, n. 151) si riferiva, per tale determinazione, alla "quota storica" del fondo, solo provvisoriamente quantificata. Secondo la Corte non si è pertanto verificata, con la norma impugnata, una riduzione rispetto a somme già determinate ed assegnate alle Regioni, tale da provocare una lesione dell'art. 81, comma 4, Cost. in relazione agli stanziamenti già effettuati con leggi regionali.

Utilizzo di partite di giro.

Le leggi regionali che importino nuove e maggiori spese, rispetto a quelle autorizzate dalla legge di approvazione del bilancio, devono indicare i mezzi che ne assicurino la copertura, in conformità al precetto contenuto nell'ultimo comma dell'art. 81 della Costituzione. La norma contenuta nell'art. 1, ultimo comma, della legge regionale siciliana n. 30/1960, recante "Provvidenze in favore delle città della Regione con popolazione superiore ai 150.000 abitanti" è

stata così ritenuta costituzionalmente illegittima perché autorizzava una spesa complessiva di sei miliardi per le città di Palermo, Messina e Catania, ma non indicava i mezzi per far fronte alla spesa, non essendo idonea a soddisfare il precetto dell'art. 81 della Costituzione l'autorizzazione conferita all'assessore regionale di anticipare gli stanziamenti necessari a norma del d.P.Reg. 9 maggio 1950 n. 17, (ratificato con legge regionale 14 dicembre 1950 n. 96) che istituiva, nella parte straordinaria del bilancio della Regione, la categoria III, riguardante le entrate e le spese per partite di giro (**sentenza 16/1961**). Infatti le partite di giro, sorte originariamente per l'iscrizione nei bilanci di entrate o di spese previste per conto di terzi, rappresentano genericamente entrate e spese che si pareggiano puntualmente, e nei confronti delle quali l'ente a cui il bilancio si riferisce si pone insieme come debitore e creditore. Tali partite infatti non danno luogo a movimento materiale di fondi e riguardano in ogni caso la competenza dell'esercizio nel quale figurano iscritte.

Utilizzo di risorse di enti terzi.

Notevole è la **sentenza n. 314/2003**, nella quale la Corte costituzionale ha dichiarato la illegittimità di una disposizione della Regione Siciliana che in modo del tutto generico poneva a carico degli enti presso i quali il personale prestava servizio gli oneri finanziari conseguenti al pensionamento anticipato, in contrasto non solo con l'onere imposto dall'articolo 81, quarto comma, della Costituzione ma anche con il principio di autonomia degli enti locali e, potenzialmente, anche con l'interesse di questi al buon funzionamento dei propri apparati amministrativi. Né, ha concluso la Corte, un eventuale regolamento di esecuzione - ipotizzato dalla difesa regionale per la più opportuna e analitica disciplina, ma cui nella delibera impugnata manca qualsiasi accenno - potrebbe sopperire alla previsione delle risorse necessarie per far fronte alle spese conseguenti alle determinazioni legislative, previsione che deve essere anch'essa fatta per legge.

In altra **sentenza (n. 23/1967)** la Corte ha ritenuto che non viola la disposizione dell'art. 81 della Costituzione la legge regionale la quale non prevede la copertura della spesa derivante dalla sua applicazione, ma disponga che detta spesa gravi sul bilancio di un ente pubblico dotato di autonomia finanziaria e di gestione. Nella specie la Corte ha ritenuto non in contrasto con l'art. 81 Cost. la legge regionale siciliana approvata il 18 marzo 1966, la quale ha disposto che le nuove spese, conseguenti alla sua attuazione, fossero iscritte nel bilancio dell'E.S.A., avente amministrazione finanziaria distinta da quella regionale, salvi i contributi che la Regione medesima vorrà disporre con altra legge appositamente approvata.

Utilizzo di stanziamenti di bilancio ad opera di ordinanza di necessità e urgenza.

Con la **sentenza n. 127/1995**, la Corte, giudicando in ordine al conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Puglia in relazione all'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 8 novembre 1994 (emanata a seguito del d.P.C.M. in pari data) e relativa agli immediati interventi per fronteggiare lo stato di emergenza determinatosi nella Regione Puglia, ha ritenuto priva di fondamento la censura relativa all'art. 5 della citata ordinanza 8 novembre 1994, con la quale si lamentava che fossero assegnate risorse finanziarie per l'attuazione degli interventi di emergenza utilizzando finanziamenti già destinati all'attuazione di altri interventi nella Regione. Infatti - ha proseguito la Corte - dalla avvenuta dichiarazione dello stato di emergenza "discende l'evidente necessità di modificare precedenti stanziamenti di bilancio". Al riguardo - ha concluso la Corte - deve ribadirsi l'esigenza di un raccordo procedurale fra lo Stato e la Regione nella fase di programmazione degli interventi.

Ricorso all'indebitamento.

Con la **sentenza n. 37/1961** la Corte ha ritenuto che il precetto costituzionale in base al quale ogni legge che importi spese nuove o maggiori rispetto a quelle previste dalle leggi sostanziali preesistenti "deve indicare i mezzi per farvi fronte" esige, prima d'ogni altra cosa, che dalla nuova legge risulti su quali esercizi finanziari debbono gravare le "nuove o maggiori spese". Non soddisfa a tale precetto - a prescindere dalle riserve in ordine ai limiti della possibilità per le Regioni a far ricorso a sistemi di finanza straordinaria - l'art. 18 della legge regionale siciliana 29 settembre 1960, n. 42, che nell'autorizzare la contrazione di un prestito per fronteggiare gli oneri derivanti dalla legge non specifica come si farà fronte al mutuo, in che misura il mutuo dovrebbe incidere sui singoli esercizi finanziari, e neppure i criteri ai quali dovrebbe attenersi l'assessore regionale autorizzato a contrarlo. L'illegittimità dell'art. 18 della legge importa, di conseguenza, la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale anche di tutte le disposizioni della legge stessa cui ineriscono oneri finanziari destinati ad essere fronteggiati col mutuo e precisamente le disposizioni contenenti l'indicazione degli stanziamenti da effettuare, in proposito, nei singoli capitoli di bilancio.

Particolarmente interessante, in quanto costituisce la prima pronuncia sull'applicazione della c.d. *golden rule* di cui all'art. 119, sesto comma Cost., è la **sentenza n. 275/2007**. Con la tale sentenza la Corte ha scrutinato una la questione di legittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 1 della Regione Sardegna 24 febbraio 2006, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - legge finanziaria 2006) – sollevata in relazione agli artt. 119, sesto comma, della Costituzione e 11 dello statuto speciale per la Regione Sardegna - la quale prevedeva che la copertura del «disavanzo di amministrazione» a tutto il 31 dicembre 2005 avvenisse mediante ricorso all'indebitamento. L'Avvocatura deduceva che tale norma violasse palesemente l'art. 119, sesto comma, della Costituzione e l'art. 11 dello statuto speciale per la Sardegna perché, in contrasto con il principio della cosiddetta *golden rule*, in base al quale Regioni ed enti locali possono contrarre mutui solo per far fronte a spese di investimento, essa disponeva la copertura mediante indebitamento del disavanzo di amministrazione maturato fino al 31 dicembre 2005, utilizzando un concetto, quello di disavanzo, che, in mancanza di specificazioni, non potesse essere considerato una spesa di investimento. Al riguardo la Corte ha rilevato che con l'art. 1, comma 3, della stessa legge regionale 29 maggio 2007, n. 2, la Regione Sardegna aveva emanato una disposizione destinata ad aver effetto nell'esercizio finanziario in corso. In tale disposizione, analogamente a quanto avveniva nella disposizione censurata, inserita nella precedente finanziaria 2006, si prevedeva che l'Amministrazione regionale provvedesse a dare copertura al disavanzo di amministrazione a tutto il 31 dicembre, mediante rinnovo, anche per quota parte, delle autorizzazioni alla contrazione dei mutui o prestiti obbligazionari medesimi; ma, diversamente da quanto previsto nella norma censurata, veniva precisato che tale disavanzo fosse esclusivamente quello derivante dalla mancata contrazione dei mutui già autorizzati.

In altre parole la Corte ha così lasciato intendere (senza peraltro una chiara specificazione sul punto) che la delimitazione della tipologia di disavanzo derivante dalla mancata contrazione dei mutui già autorizzati fosse idonea a ritenere che oggetto dell'indebitamento fossero solo spese in conto capitale in quanto solo dette spese possono essere finanziate con operazioni di mutuo.

La Corte ha aggiunto che la Regione aveva anche attestato, con propria dichiarazione, sottoscritta dal direttore del Servizio bilancio e dal direttore del servizio credito, che nel corso dell'esercizio finanziario 2006, cui la stessa unicamente si riferiva, non si fosse provveduto alla contrazione effettiva, anche per quote parti, dei mutui ivi autorizzati.

In conclusione la Corte ha ritenuto che lo Stato non avesse alcun residuo interesse a coltivare il ricorso avente ad oggetto il comma 4 dell'art. 1, e ha dichiarato la cessazione della materia del contendere.

2.3. Criteri di quantificazione degli oneri e giudizio valutativo della Corte Costituzionale.

*Sufficienza *ictu oculi* dei mezzi di copertura.*

Con la **sentenza n. 47/1959** la Corte costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge regionale n. 14/1958, sollevata per il motivo che tale articolo non avrebbe indicato l'esatto ammontare dei nuovi oneri né avrebbe consentito in conseguenza di stabilire se la imputazione a determinati capitoli del bilancio regionale potesse assicurare la disponibilità dei mezzi necessari. In proposito, la Corte ha mosso dalla premessa secondo la quale il precetto contenuto nel terzo comma dell'art. 81 della Costituzione è da ritenere adempiuto quando la legge che importa una nuova spesa indichi i mezzi di copertura. Ebbene, ha concluso la Corte non è necessario che l'ammontare della spesa sia precisato quando esso risulti facilmente determinabile e i mezzi di copertura appaiano *ictu oculi* sufficienti. Nella specie le spese previste dalla legge regionale siciliana 7 maggio 1958 n. 14, recante "Norme sul personale della Regione" erano spese fisse ed obbligatorie, di cui era facilmente calcolabile l'ammontare. Dette spese sono apparse largamente coperte dalle disponibilità di bilancio che la stessa legge prescriveva di utilizzare.

Criterio della realizzabilità di una nuova o maggiore entrata.

Nelle **sentenze n. 12/1987 e n. 22/1968** la Corte ha affermato, valutando la legittimità costituzionale del mezzo di copertura utilizzato rispetto all'onere nella specie da sostenere, che il bilancio è, nella sua totalità, una previsione, e il grado di certezza che si può richiedere per ritenere valida e reale un'entrata è che essa, essendo stata sul piano giuridico autorizzata nelle forme prescritte, si presenti su quello economico-finanziario come realizzabile, in una previsione fondata su dati di fatto da ritenere sufficientemente sicuri nel quadro dei fenomeni economici del momento.

Nella valutazione di attendibilità di nuove o maggiori entrate vale citare anche la **sentenza n. 25/1993**. Nell'occasione, la Corte, disattendendo la prospettazione della remittente Corte dei conti, in ordine alla affermata inattendibilità della copertura in dipendenza della occasionalità ed irripetibilità di alcune entrate, ne ha ritenuto l'inammissibilità per genericità. Difatti, ha motivato la Corte, "dal collegio rimettente non vengono indicate le entrate che sarebbero caratterizzate da tale occasionalità ed irripetibilità, il che non consente a questa Corte di compiere, con propri autonomi criteri, un'indagine diretta ad individuarle, non essendosi in grado di stabilire, in mancanza di qualunque indicazione, quale sia il punto di vista da cui muove l'organo rimettente per esprimere tale giudizio".

Difatti, ha proseguito la Corte, non è esatto che soltanto la cessazione di una spesa continuativa può dare certezza o garanzia di buona copertura: quando il legislatore fa una previsione dei mezzi occorrenti per le esigenze degli anni futuri e ritiene una economia di bilancio sicura ed idonea, il sindacato di costituzionalità non può essere fondato su siffatti schemi ma deve arrestarsi alla constatazione della sussistenza di una attendibilità di effettiva economia (**sentenza n. 94/1968**).

Determinazione della spesa sanitaria.

Com'è noto la spesa sanitaria costituisce una delle fonti di spesa strutturali che più delle altre pone frequenti interazioni tra i livelli di Governo, statale e regionale.

A tal riguardo è significativa la **sentenza n. 283/1991**.

In questa sentenza, la Corte ha ritenuto che dal momento che le regioni (e le province autonome) effettivamente dividono con lo Stato parte della responsabilità relativa alla determinazione della spesa sanitaria, non si può conseguentemente ritenere che la (non irragionevole) esplicitazione della quantificazione della quota in cui consiste tale effettiva compartecipazione costituisca un nuovo onere rispetto al quale lo Stato avrebbe dovuto indicare le risorse finanziarie per farvi fronte. Del resto, la disposizione di cui all'art. 3, d.l. n. 262/1990, non presuppone nuovi oneri da coprire, ma elenca le varie modalità attraverso le quali tali enti reperiranno, a loro discrezione, i mezzi di copertura per far fronte alla quota del disavanzo sanitario predetto né altera gli impegni di spesa già legittimamente assunti per l'anno 1990 in sede di bilancio di previsione, in quanto gli oneri relativi al mezzo di copertura prescelto dovranno in realtà essere imputati a bilanci di esercizi finanziari futuri, con conseguente possibilità di una loro ripartizione in relazione alle risorse disponibili. Inoltre, l'utilizzo di quota parte del Fondo sanitario nazionale, per fronteggiare gli oneri in questione, consistendo in una imputazione a esercizi finanziari futuri, non esige la precisazione attuale dei mezzi di copertura finanziaria.

Attendibilità dei mezzi di copertura per oneri di personale.

Dopo aver esaminato le spese di personale sul versante della morfologia di tali oneri, nella giurisprudenza costituzionale si rinvengono pronunce che si sono soffermate a valutare l'idoneità e l'attendibilità dei mezzi di copertura apprestati dal legislatore.

Nella **sentenza n. 369/1992** la Corte ha osservato che la copertura degli oneri di spesa derivanti dal rinnovo dei contratti del personale regionale per il triennio 1992/94, è astrattamente assicurato - quanto meno per l'anno 1992 - dall'incremento, in misura corrispondente al tasso programmato di inflazione 1992/94, del fondo comune regionale, nel quale confluiscono ora gli stanziamenti integrativi previsti dal d.l. n. 326/1990 (art. 5, comma terzo, legge finanziaria 1992).

La Corte ha subito aggiunto che nell'eventualità - derivante non tanto dalla legge, ma una sua distorta applicazione - che il costo effettivo dei contratti risultasse maggiore, sussiste a garanzia dell'autonomia regionale, nei cui confronti gravava in concreto la spesa, il rimedio del conflitto di attribuzione (e, ancor prima, il controllo della Corte dei conti sul d.P.R. di attuazione dell'accordo 1991/93).

In ogni caso, la Corte costituzionale ha nella specie osservato che la determinazione del fondo comune solo per l'anno 1992, se comporta una innegabile disarmonia rispetto ad oneri continuativi che si proiettano anche sugli oneri successivi - d'onde l'urgenza di una comparata razionalizzazione del sistema - non esime il legislatore statale dall'obbligo di incrementare il fondo comune anche per il 1993 e il 1994 (e per gli anni successivi), in guisa da assicurare comunque la necessaria corrispondenza tra bisogni regionali e mezzi finanziari.

Come si nota tale pronuncia se, per un verso, salva dalla declaratoria di illegittimità costituzionale la legge impugnata, per altro verso, lancia un pressante monito al legislatore statale di rimodulare il fondo in questione, salvo comunque il rimedio, a tutela delle esigenze regionali, della garanzia offerta dal ricorso per conflitto di attribuzione nell'eventualità in cui non fosse in concreto garantita la corrispondenza fra bisogni regionali e mezzi finanziari.

In tema di spese di personale va citata anche l'**ordinanza n. 274/2003** di manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 5, della legge della Regione Sardegna 8 luglio 2002, n. 11, sollevata in riferimento all'art. 81 della Costituzione. La motivazione sulla non manifesta infondatezza della questione è stata ritenuta viziata da assoluta genericità, limitandosi all'apodittico richiamo all'opportunità di verificare la previsione di spesa in riferimento al "patto di stabilità interna".

Sui rapporti tra Stato e Regioni in tema di oneri di personale si segnala la **sentenza n. 407/1989**, con la quale la Corte ha affermato che costituiscono spese proprie delle regioni, che

queste avrebbero dovuto in ogni caso sostenere per l'assunzione di personale, quelle per il trattamento economico del personale di provenienza extraregionale destinato a coprire i posti previsti in organico e rimasti non coperti all'esito della mobilità infraregionale; sicché la mancata corresponsione, da parte dello Stato, di mezzi finanziari occorrenti a tali spese non lede alcuna disposizione costituzionale in tema di autonomia finanziaria regionale.

Giudizio sull'entità di una copertura finanziaria.

Da segnalare, anche se priva, nella parte motiva di particolare approfondimento, è l'**ordinanza n. 69/1989**. In tale pronuncia la Corte ha affermato che è rimesso al giudizio del Parlamento ed esula, quindi, dai compiti della stessa Corte valutare l'entità di una copertura finanziaria di una legge di spesa.

Omessa predisposizione della relazione tecnica.

L'applicabilità alle leggi regionali dei principi sull'onere di copertura delle spese, di cui all'art. 81, Cost., non comporta che le leggi stesse siano assoggettate agli obblighi previsti dall'art. 11-ter, secondo e terzo comma, legge n. 468/1978 (aggiunto dall'art. 7, l. n. 362/1988), circa l'obbligo di predisporre una relazione tecnica per i disegni di legge e gli emendamenti comportanti variazioni di spesa: questa disposizione, infatti - a prescindere dal suo carattere di norma interposta o meno - si riferisce alla copertura finanziaria delle leggi statali, mentre la materia delle leggi regionali è disciplinata dalla legge n. 335/1976, anche se tale relazione è stata spontaneamente prevista dalla legislazione di alcune regioni che ne hanno avvertito l'importanza quale strumento di coordinamento della finanza pubblica e per una maggiore trasparenza delle decisioni di spesa (**sentenza 313/1994**).

Interpretazione correttiva.

Per valutare la corretta imputazione di una copertura, la Corte ha fatto ricorso agli ordinari canoni ermeneutici.

Nella **sentenza n. 33/1964** la Corte costituzionale ha affermato che l'esigenza costituzionale, sancita dall'art. 81, ultimo comma, della Costituzione, di indicare i mezzi di copertura di una nuova spesa postula che tale spesa sia stata autorizzata. Muovendo da tale premessa ermeneutica la Corte ha valutato la questione di legittimità costituzionale della legge n. 1047/1957, concernente la estensione dell'assicurazione per invalidità e vecchiaia ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni. Al riguardo, la Corte ha ritenuto che detta legge si limitava a istituire (art. 6) presso l'Istituto nazionale della Previdenza sociale una gestione speciale il cui scopo è soltanto quello di corrispondere le pensioni alle suddette categorie di lavoratori. Non è stata pertanto ritenuta fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge n. 1047/1957 - in relazione all'art. 1 della legge n. 692/1955 sulla estensione dell'assistenza di malattia ai pensionati di invalidità e vecchiaia - in riferimento all'art. 81, ultimo comma, della Costituzione per omessa indicazione dei mezzi di copertura della spesa di assistenza di malattia ai coltivatori diretti, ai mezzadri e ai coloni, non essendo compreso fra gli scopi della gestione speciale quello di provvedere a tale assistenza.

Nella **sentenza n. 12/1987** la Corte ha esaminato il caso dell'inquadramento delle case di cura, dei ristoranti e degli istituti di vigilanza nel settore industriale ai fini dell'accesso ai previsti sgravi contributivi per le aziende industriali e artigiane operanti nel Mezzogiorno e nell'area lagunare di Venezia. A tal riguardo è stato ritenuto che la riconducibilità di detti enti all'accesso degli sgravi contributivi era la risultante dell'interpretazione delle norme di previsione secondo i

comuni canoni ermeneutica. La Corte ha concluso che doveva perciò ritenersi che l'originaria copertura finanziaria si riferiva anche agli sgravi spettanti alle suddette aziende. Né è stato dato rilievo alla mancata quantificazione delle spese da coprire attraverso il ricorso al mercato finanziario, dal momento che essa era avvenuta nei singoli bilanci relativi agli esercizi nei quali la spesa era stata effettivamente erogata.

Oneri di difficile quantificazione.

Significativa delle valutazioni della Corte costituzionale in tema di quantificazione degli oneri è la conclusione cui è pervenuta la stessa Corte nella **sentenza n. 198/2004**. In tale sentenza è stato ritenuto che le spese poste a carico delle finanze comunali nella disciplina del condono edilizio sono di ardua quantificazione e sono difficilmente raffrontabili con gli impegni finanziari delle amministrazioni comunali; i profili attinenti alle conseguenze del condono sulle finanze comunali potranno comunque essere considerati nella legislazione regionale di specificazione della disciplina del condono; la Corte ha pertanto ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 119 Cost., dell'art. 32 decreto-legge n. 269/2003, convertito in legge n. 326/2003, sul presupposto che tale disciplina avrebbe comportato spese particolarmente ingenti, di vario genere, a carico delle finanze comunali, a fronte di una compartecipazione al gettito delle operazioni di condono che sarebbe da ritenersi esigua.

Nello stesso senso, con la **sentenza n. 341/1983** la Corte ha ritenuto che legittimamente l'art 3 della legge 15 febbraio 1963 n. 151, prima dell'istituzione del servizio sanitario nazionale, determinava la misura minima degli stipendi da corrisondersi da parte dei Comuni ai medici condotti, pur senza attribuire ai Comuni interessati specifiche risorse adeguate allo scopo. Il legislatore, infatti, non era materialmente in grado di definire il maggior onere e di fronteggiarlo con l'assegnazione di una apposita entrata, in quanto la maggior spesa derivante dalla norma impugnata, incideva assai diversamente sulle varie Amministrazioni comunali e, comunque, risultava meramente eventuale, in dipendenza dell'imprevedibile uso che ciascun Comune avrebbe fatto della propria autonomia di spesa. (Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge 15 febbraio 1963 n. 151, sollevata in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost.).

Criterio di attendibilità della copertura degli oneri.

Nello scrutinio delle disposizioni censurate per difetto di copertura, la Corte fa spesso riferimento al criterio dell'attendibilità dei mezzi impiegati per valutare il rispetto dell'art. 81, quarto comma, Cost.

Numerose sono le pronunce che hanno fatto riferimento a tale criterio.

Si segnala, ad esempio, la **sentenza n. 94/1968**, nella quale la Corte ha ritenuto che non è esatto che soltanto la cessazione di una spesa continuativa può dare certezza o garanzia di buona copertura: quando il legislatore fa una previsione dei mezzi occorrenti per le esigenze degli anni futuri e ritiene una economia di bilancio sicura ed idonea, il sindacato di costituzionalità non può essere fondato su siffatti schemi ma deve arrestarsi alla constatazione della sussistenza di una attendibilità di effettiva economia; sicché ha proseguito la Corte, non vi è violazione dell'art. 81 della Costituzione, qualora siano trasferiti ad un nuovo mutuo i mezzi di copertura, esistenti di fatto e permanenti, dopo la cessazione della spesa relativa ad un precedente mutuo. L'economia di bilancio, derivante dalla riduzione o dalla cessazione di una spesa, costituisce mezzo valido di copertura per nuove spese, allorché appaia sufficientemente sicura secondo le previsioni. (Sul punto si veda anche la **sentenza n. 1/1966**).

Analogo percorso argomentativo presenta la **sentenza n. 25/1993**, nella quale la Corte ha affermato che il rispetto sostanziale dell'obbligo di copertura finanziaria previsto dall'art. 81, comma quarto, Cost., non consente di rinviare la copertura degli oneri di spesa pluriennali alle successive manovre di bilancio, dovendosi, fin dal momento in cui una spesa viene deliberata, essere consapevoli dei suoi costi reali e delle fonti di approvvigionamento, in vista del perseguimento della linea di tendenziale equilibrio finanziario. A tal fine, l'art. 11-*bis*, legge n. 468/1978 (aggiunto dalla legge n. 362/1988), consente l'iscrizione di accantonamenti di segno negativo nei fondi speciali della legge finanziaria, non già quale espediente contabile per eludere l'obbligo suddetto, bensì subordinandola quanto meno alla previa presentazione alle Camere di correlativi disegni di legge di provvista, alla cui approvazione è altresì condizionata l'utilizzazione concreta dei corrispondenti accantonamenti di segno positivo.

In tema si veda anche la **sentenza n. 213/2008**.

Criteri di ragionevolezza e di affidamento della copertura degli oneri.

Ulteriori criteri utilizzati dalla Corte per la valutazione del rispetto dell'art. 81, quarto comma, Cost. sono quelli della ragionevolezza e dell'affidamento.

Si segnala in proposito la **sentenza n. 369/1992**, nella quale la Corte ha affermato che la (ulteriore) riduzione - disposta dalla legge finanziaria 1992 - degli accantonamenti per il contributo di solidarietà nazionale alla Regione siciliana è frutto di una valutazione non irragionevole del legislatore statale, in quanto riflette l'urgenza di arginare l'espansione del *deficit* pubblico senza alterare - atteso il carattere aggiuntivo del contributo - la complessiva rispondenza fra bisogni fondamentali della Regione e mezzi finanziari per farvi fronte. Nella specie l'indicazione del contributo fra le voci del fondo speciale della legge finanziaria non è stata intesa come sostitutiva dell'assegnazione quinquennale di esso, prevista dall'art. 38 dello Statuto siciliano. Al riguardo la Corte ha ritenuto che tale determinazione dovesse avvenire, per il quinquennio di riferimento, con distinta disposizione di legge e con possibilità di ricorrere a ulteriori mezzi di copertura, fermo restando che l'adozione e le verifiche dei dati per il relativo computo sarebbero stati demandati al discrezionale apprezzamento dello Stato. (v. anche **sentenze n. 455/1990, n. 87/1987, n. 307/1983 e ordinanza n. 40/1991**).

In altra sentenza (**n. 47/1975**), la Corte ha ritenuto che una legge regionale che per la propria copertura finanziaria faccia richiamo "all'incremento delle entrate tributarie della Regione" conseguenti all'entrata in vigore della riforma tributaria, non può ritenersi in contrasto con l'art. 81 della Costituzione, qualora tale incremento sia ragionevolmente prevedibile. Pertanto, la questione di legittimità costituzionale, proposta sotto tale profilo, in via principale, dal Commissario dello Stato avverso la legge regionale siciliana 19 luglio 1974 (Provvedimenti per la pesca) va dichiarata non fondata.

Sempre per il rilievo attribuito al criterio della ragionevolezza, si segnala **sentenza n. 123/1988**, che ha dichiarato la non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 30-*bis* della legge n. 131/1983, sollevata - in riferimento all'art. 81, comma quarto, Cost. - in quanto il duplice riferimento ai fondi provenienti dai trasferimenti a carico del bilancio dello Stato e alle risorse derivanti dalle attività proprie dei datori di lavoro, sarebbe stato del tutto indeterminato, generico ed ipotetico. In questa sentenza la Corte ha ritenuto che la generica indicazione di copertura finanziaria dei benefici combattentistici - formulata, nell'art. 30-*bis* della legge 26 n. 131/1983 - era sufficientemente specificata, per quel che riguardava le Aziende di trasporto pubblico locale, dai numerosi - di interventi normativi (culminati nella legge n. 18/1987) attraverso i quali il legislatore, nell'uso non irragionevole della sua discrezionalità, aveva inteso garantire agli enti interessati, ai fini del ripiano dei loro disavanzi, una dotazione globale in relazione alle complessive necessità rappresentate dagli enti medesimi,

lasciando alla loro autonomia di scelta la ripartizione dei fondi in loro possesso tra i diversi impegni di spesa, compresi quelli relativi ai benefici suddetti.

In tema si veda anche la **sentenza n. 213/2008**.

Documentazione probatoria comprovante il rispetto dell'obbligo di copertura e onere di dimostrazione del difetto di copertura.

Il precetto dell'art. 81 della Costituzione non può dirsi osservato col semplice fatto di riferirsi, in una memoria difensiva, cioè in documento estraneo alla legge impugnata, alla capacità del fondo a coprire la nuova spesa (**sentenza 9/1958**).

In altra **sentenza (n. 25/2000)** la Corte ha affermato che nel giudizio di attendibilità in tema di copertura di oneri finanziari pluriennali, che la Corte costituzionale è chiamata, nel caso, a svolgere, possono aver peso i dati, privi di adeguato riscontro, desunti al riguardo dalla relazione ad un disegno di legge di gran lunga successivo all'epoca della emanazione della censurata disposizione, dovendo piuttosto considerarsi, invece, sia il fatto che non manca nella legge una specifica disposizione di copertura finanziaria delle spese in questione, sia, inoltre, che la copertura stessa è stata a suo tempo ritenuta adeguata anche dalla Corte dei conti, nell'esercizio di referto trimestrale al Parlamento sulle leggi di spesa.

Qualora poi si faccia questione, senza una adeguata dimostrazione (anche documentale), circa i riflessi economico-finanziari di una norma statale sui bilanci comunali deve ritenersi che eventuali elementi sintomatici di una eventuale violazione dell'art. 81 sono da considerare pregiudizi di fatto e per giunta ipotetici, come tali inidonei a giustificare una declaratoria di illegittimità costituzionale (**sentenza n. 118/1977**).

Nel giudizio di attendibilità della Corte costituzionale in tema di copertura di oneri finanziari pluriennali, che la Corte costituzionale è chiamata, nel caso, a svolgere, possono aver peso i dati, desunti al riguardo dalla relazione ad un disegno di legge nonché il referto trimestrale al Parlamento sulle leggi di spesa della Corte dei conti (**sentenza n. 5/2000**).

Di interesse è anche l'**ordinanza n. 661/1988** nella quale la Corte ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale di norme che escludono la responsabilità degli amministratori degli enti locali per il danno cagionato alla C.P.D.E.L., mediante deliberazioni illegittime, assunte in deroga agli accordi nazionali ed aventi come effetto una minore contribuzione previdenziale, sollevata per asserito contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost., non indicando i mezzi finanziari con cui far fronte alla spesa aggiuntiva gravante sulla Cassa, e non assicurando altrimenti il ripianamento della mancata entrata. La Corte ha affermato che le norme impugnate, nella parte in cui avrebbero determinato una mancata entrata per l'erario, non apparivano prive della necessaria copertura finanziaria, in quanto l'art. 36, comma secondo, del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito in legge 26 aprile 1983 n. 131, indicava espressamente i mezzi finanziari con cui far fronte "all'ulteriore onere" derivante dall'applicazione del decreto medesimo; d'altro canto, nel caso di specie, si faceva questione di mancate entrate talmente imprevedibili ed incerte sia nell'*an* che nel *quantum*, che una previsione più specifica da parte del legislatore sarebbe stata impossibile.

Nella **sentenza n. 145/2008** la Corte, in relazione ad una questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Siciliana di una serie di disposizioni della legge finanziaria 2007 per asserita violazione degli artt. 81, quarto comma, e 119, quarto comma, Cost., sotto il profilo dell'obbligo di copertura della spesa, in quanto avrebbero determinato «un grave squilibrio finanziario» a carico del bilancio regionale, fissando un aumento della quota di compartecipazione regionale alla spesa sanitaria senza un contemporaneo trasferimento di risorse aggiuntive, ha ritenuto (ritenendo la non fondatezza della questione) che la ricorrente, in relazione al dedotto «squilibrio finanziario», si è limitata a prospettare una mera quantificazione dell'aggravio di spesa

determinato dalla misura impugnata, senza dimostrare che detta misura alterasse «gravemente» «il rapporto tra complessivi bisogni regionali e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte» (**sentenze n. 29/2004; n. 138/1999 e n. 222/1994**). Alla stessa conclusione la Corte è pervenuta in relazione al rilievo della ricorrente, secondo cui essa non avrebbe potuto sopportare il maggior aggravio di spesa determinato dai commi censurati nemmeno «mediante la rimodulazione e la compressione di altre voci di spesa». Detta deduzione - ha ritenuto la Corte - non è, infatti, sufficiente a dimostrare che l'aggravio di spesa derivante dai commi censurati sia tale da produrre un "grave squilibrio" del bilancio regionale, tanto più che la ricorrente non offre alcun elemento atto a porre in relazione detto aggravio con le complessive voci del bilancio – sia annuale, sia pluriennale – della Regione. Sicché, in tal modo, la ricorrente si è sottratta all'onere della dimostrazione che la misura impugnata determinasse effettivamente una grave alterazione del rapporto tra insieme dei mezzi finanziari di cui la Regione poteva disporre e complessivi bisogni regionali.

Nella **sentenza n. 120/2008**, la Corte, giudicando in ordine alla legittimità costituzionale di una disposizione della legge finanziaria 2007 che imponeva vincoli alla spesa pubblica derivanti dall'adesione dell'Italia all'Unione europea, ha ritenuto, quanto alla dedotta irragionevolezza di detti vincoli, che il ricorrente non avesse indicato alcuno specifico elemento idoneo a dimostrare che il limite imposto fosse talmente gravoso da renderne impossibile il rispetto da parte della Regione ricorrente in ragione degli impegni di spesa precedentemente assunti e ha pertanto concluso per la non fondatezza della questione.

2.4. Oneri di spesa derivanti da sentenze della Corte costituzionale.

Premessa.

Nella sua opera di bilanciamento tra i diversi valori costituzionali - nessuno dei quali può ritenersi assoluto ma deve essere rapportato e coordinato con gli altri - la Corte costituzionale, in numerose pronunce, ha tenuto conto del principio generale di equilibrio finanziario, desumibile dall'art. 81 Cost.

In diversi casi la Corte è giunta alla conclusione che il valore espresso dal citato principio di equilibrio finanziario fosse da considerare recessivo rispetto ad altri valori costituzionali in gioco, pervenendo così a declaratorie di illegittimità costituzionale. È questo il caso delle c.d. pronunce additive di prestazione, in cui la norma costituzionale sancisce essa stessa un diritto di prestazione perfetto (con riflessi di carattere patrimoniale), radicabili ad es. negli artt. 32, 36 e 38 Cost.; talché la Corte ha ritenuto che in questi casi il potere del legislatore è da considerare univocamente determinato dalla Costituzione.

In altre pronunce il ragionamento della Consulta, volto ad estendere prestazioni patrimoniali riservate solo a particolari soggetti, con i conseguenti riflessi finanziari, è stato ancorato al principio di non discriminazione (art. 3 Cost.).

Nella classificazione di tale giurisprudenza si è tenuto conto del criterio (seguito in dottrina da L. Elia, G. Zagrebelsky) che distingue tra sentenze di illegittimità costituzionale "secche" (di annullamento o demolitorie), sentenze additive di prestazione per omissione legislativa (primaria, e cioè direttamente ricavabile dalla Costituzione, o secondaria, e cioè a seguito di estensione di trattamenti favore per ritenuta disparità di trattamento) e sentenze additive di prestazione c.d. di principio.

Nel testo sono indicate, a titolo esemplificativo, anche talune pronunce della Corte da cui derivano maggiori entrate ovvero la riduzione di oneri a carico dell'erario.

Nella giurisprudenza costituzionale risultano parimenti numerose decisioni in cui la Corte, nel bilanciamento dei vari interessi costituzionali, e tra questi appunto quello dell'equilibrio finanziario, ha ritenuto l'infondatezza delle questioni prospettate.

Indubbiamente si tratta di una complessa problematica in cui l'esigenza di una diversa allocazione delle risorse derivante da "sentenze additive di prestazione" pronunciate dalla Corte pone in primo piano profili di criticità del sindacato di costituzionalità rimesso al giudice delle leggi nei confronti della discrezionalità del Parlamento, tenuto anche conto che dette "sentenze di spesa" potrebbero ingenerare, in una situazione di risorse scarse, riflessi sulla stessa tenuta dei vincoli imposti dalle leggi di manovra finanziaria alla crescita del debito pubblico.

Tale problematica, connessa alle c.d. sentenze di spesa della Corte costituzionale, permane assai attuale in una congiuntura che vede, da una parte, la crescita delle istanze per il riconoscimento dei diritti sociali, con gli intuibili riflessi sulle valutazioni di adeguatezza dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, secondo comma, lett. m, Cost.) e, dall'altra, il rafforzamento, sul piano costituzionale, del principio dell'equilibrio finanziario del bilancio, per effetto sia del diretto riferimento, contenuto nell'art. 117, primo comma, Cost., ai "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario" (tra cui, certamente, va annoverato il divieto di disavanzi eccessivi) sia dell'introduzione, nella Carta costituzionale, della c.d. *golden rule* e cioè del divieto di ricorrere a nuovo indebitamento per finanziare spese correnti (art. 119, ultimo comma, Cost.).

Sentenza di incostituzionalità "secca" con oneri.

Con la **sentenza n. 21/1961**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'istituto del *solve et repete*, misura particolarmente energica ed efficace al fine dell'attuazione del pubblico interesse alla percezione dei tributi. Appunto per questo, venne introdotto ed è stato conservato tanto a lungo nella legislazione italiana, nonostante vari progetti per l'abolizione, di iniziativa governativa e parlamentare, e pur essendo stato esposto altrettanto a lungo a severe critiche da parte della dottrina e ad interpretazioni correttive e limitative per opera della giurisprudenza, la quale è giunta ad escludere l'applicabilità dell'istituto stesso quando la pretesa tributaria risulti *prima facie* assolutamente infondata.

La riduzione del trattamento pensionistico in caso di concorso con altra prestazione retribuita, non è di per sé illegittima, ma lo diviene se la decurtazione non sia correlata ad una misura minima di retribuzione per la nuova attività esplicata. Pertanto, l'art. 99, comma quinto, d.P.R. n. 1092/1973 - prevedendo la sospensione della corresponsione dell'indennità integrativa speciale nei confronti dei titolari di pensione che prestino opera in favore dello Stato e degli altri enti pubblici senza stabilire il limite dell'emolumento per la nuova attività, al di sotto del quale deve ritenersi ammissibile il cumulo integrale fra trattamento pensionistico e retribuzione - va dichiarato costituzionalmente illegittimo per contrasto con l'art. 36, comma primo, Cost. (**sentenza n. 566/1989**).

Altra sentenza interessante è la **n. 416/1999**, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo - per violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo del contrasto con la esigenza di tutelare l'affidamento del cittadino - l'art. 1, comma 189, della legge 1996, n. 662/1996 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), nella parte in cui, [anche] con effetto sui trattamenti liquidati dal 30 novembre 1996 al 31 dicembre 1996 [anteriormente cioè alla entrata in vigore, il 1^o gennaio 1997, della legge stessa] esso prevede, quanto alla quota liquidata con il sistema retributivo, il totale divieto di cumulo dei ratei della pensione di anzianità e dei trattamenti anticipati di anzianità, maturati in detto periodo, con reddito da lavoro autonomo. Premesso, infatti, che, alla stregua della giurisprudenza costituzionale, l'affidamento del cittadino sulla certezza delle situazioni giuridiche, quale essenziale elemento dello Stato di diritto, non può essere leso da disposizioni retroattive, le quali trasmodino in un regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti, la disposizione denunciata contrasta, *in parte qua*, con il principio di ragionevolezza, per tal profilo enucleato, in quanto determina, in modo retroattivo, per i trattamenti

liquidati appunto dal 30 novembre al 31 dicembre 1996, l'elisione dei ratei di pensione maturati entro tale periodo, nei casi in cui i relativi titolari, una volta decaduto il decreto-legge 30 settembre 1996, n. 508 (prevedente analogo divieto di cumulo), abbiano intrapreso una attività libero professionale o, comunque, avente natura di prestazione autonoma. La rilevata tutela dell'affidamento del cittadino si arresta nel momento a partire dal quale le disposizioni della legge n. 662 del 1996 in oggetto sono entrate in vigore e, cioè, nel momento in cui la regola contemplata dall'art. 1, comma 189, della citata legge risulta incidere ormai sull'attualità di rapporti di durata, rispetto ai quali il legislatore è abilitato, sia pure nei limiti della ragionevolezza, a dettare disposizioni che modificano sfavorevolmente la disciplina in atto. Ed è perciò che la data sopra indicata vale a definire anche il termine entro il quale va limitata la pronuncia di incostituzionalità della denunciata disposizione.

Si riportano di seguito altre sentenze di interesse di genere analogo a quello in esame.

Con la **sentenza n. 110/1999** la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità della disposizione che precludeva la concessione della pensione di reversibilità in favore del coniuge allorché il matrimonio, contratto dal pensionato in età superiore ai settantadue anni, sia durato meno di due anni. In senso analogo si vedano **sentenze nn. 1/1992, 189/1991**.

Con la **sentenza n. 96/1991**, la Corte ha ritenuto che l'ammontare complessivo del trattamento di quiescenza, a parità di requisiti e di contribuzione, deve essere identico per ogni pubblico dipendente in relazione al momento in cui è collocato a riposo, né deve influire sulla sua misura complessiva la località di residenza. L'art. 99, ult. c., l. 29 dicembre 1973 n. 1092, quindi, limitatamente, a seguito dell'entrata in vigore della l. 7 marzo 1985 n. 82, ai ratei maturati posteriormente al 1 gennaio 1984, col disporre che l'indennità integrativa speciale non compete ai dipendenti statali in pensione "nel caso che il trattamento di quiescenza sia riscosso all'estero", introduce un elemento discriminatorio ed irrazionale rispetto agli altri pensionati: in quanto l'inflazione che si produce in ciascun paese influisce normalmente sul corso dei cambi e il valore monetario in lire italiane non resta immutato per chi risiede all'estero. È, pertanto, costituzionalmente illegittimo l'art. 99, ultimo comma, legge 29 dicembre 1973 n. 1092, in riferimento all'art. 3 Cost., restando assorbiti gli altri parametri costituzionali indicati dall'autorità remittente.

Con la **sentenza n. 243/1992**, la Corte ha ritenuto che l'art. 2, quinto comma, della legge 20 ottobre 1982, n. 773, nel disporre, in materia di previdenza per i geometri, riguardo alla pensione di vecchiaia, che la misura della pensione minima non può in alcun caso superare (criterio c.d. del sottominimo) la media del reddito professionale degli ultimi dieci anni dichiarato dall'iscritto ai fini dell'I.R.P.E.F., rivalutato nella misura del 100%, si pone in contrasto sia con la finalità dei flussi economici destinati a finanziare l'integrazione al minimo delle pensioni, sia con il requisito di adeguatezza della pensione alle esigenze di vita.

Con la **sentenza n. 436/1992** la Corte ha ritenuto che l'art. 4, legge 27 luglio 1962 n. 1115, stabilendo un periodo massimo di quindici anni dall'abbandono della lavorazione morbigena ai fini dell'indennizzabilità, da parte dell'I.n.a.i.l., delle silicosi contratte nelle miniere del Belgio da lavoratori italiani successivamente rimpatriati, integra l'irragionevole disparità di trattamento - rispetto ai lavoratori ammalatisi in Italia, non soggetti ad alcun limite temporale - in base alla quale è già stata dichiarata incostituzionale l'analoga previsione contenuta nell'art. 293, comma primo, t.u. n. 1124 del 1965; pertanto, ricorrendo l'*eadem ratio decidendi*; va pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 4, della legge n. 1115 del 1962. In senso analogo, v. **sentenza n. 54/1981**.

Con la **sentenza n. 83/1979**, la Corte ha ritenuto che l'art. 36 comma primo Cost., secondo la consolidata giurisprudenza della Corte cost., assicura una particolare protezione alla retribuzione dei lavoratori che si estende al trattamento di quiescenza spettante al termine del rapporto, che costituisce retribuzione differita in quanto conseguito attraverso la prestazione dell'attività

lavorativa (che la Costituzione e la coscienza sociale considerano come valore primario della Repubblica democratica) e come frutto di questa. Tale garanzia va assicurata indipendentemente da condanne penali o provvedimenti disciplinari inflitti al pubblico dipendente. È perciò costituzionalmente illegittimo - in riferimento all'art. 3 Cost. - l'art. 184, commi secondo e terzo del T.U. approvato con r.d. 21 febbraio 1895, n. 70, sulle pensioni civili e militari - abrogato con l'art. 1 l. 8 giugno 1966, n. 424 - che prevedeva che durante l'espiazione di qualsiasi pena restrittiva della libertà personale (esclusi gli arresti) per una durata superiore ad un anno, le pensioni e gli assegni già conseguiti restavano soggetti alla ritenuta della metà o di un terzo se il condannato aveva moglie non separata, o figlie nubili, o maschi minorenni a suo carico.

Sentenza additiva di prestazione per omissione legislativa primaria.

Una tipologia di sentenza additiva di prestazione può ravvisarsi nelle sentenze che seguono, pronunciate a seguito di una ravvisata omissione del legislatore c.d. "di primo grado o primaria". In tali casi la conseguenza costituzionalmente dovuta è senza alternative e consiste nel riconoscimento del diritto alla prestazione prevista direttamente dalla Costituzione.

Con la **sentenza n. 406/1988**, la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo, in relazione all'art. 42 Cost., l'art. 1 della legge n. 270/1974 *nella parte in cui non prevede* che il valore di riferimento da esso prescelto per la determinazione del canone enfiteutico sia periodicamente aggiornato mediante l'applicazione di coefficienti di maggiorazione idonei a mantenerne adeguata, con una ragionevole approssimazione, la corrispondenza con la effettiva realtà economica. Al riguardo, nella parte motiva della decisione la Corte ha affermato che "per una corretta applicazione della direttiva contenuta nella precedente **sentenza n. 145/1973** in materia di enfiteusi e perché, in particolare, i capitali d'affranco non risultino determinati in misura incongrua o, addirittura, irrisoria per il concedente, occorre fare riferimento non tanto alla misura fissa consistente nella indennità corrisposta in applicazione delle leggi di riforma agraria, quanto invece ai criteri stabiliti da quelle leggi (legge n. 230/1950 e legge n. 84/1950): detti capitali non possono essere, dunque, inferiori ai valori assunti per l'applicazione dell'imposta straordinaria progressiva sul patrimonio (a norma dell'art. 9 del d.lgs. n. 143/1947) periodicamente aggiornati mediante "coefficienti di maggiorazione" stabiliti dalla Commissione censuaria centrale". Sulla base di questa motivazione, si vedano anche **sentenze n. 53/1974, n. 246/1984**.

Con la **sentenza n. 560/1987**, la Corte ha ritenuto, per la lesione recata al principio di eguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.), la illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma primo, legge n. 990/1969, modificato dalla legge n. 39/1977, per la parte in cui non prevede l'adeguamento dei valori monetari ivi indicati. Infatti, il fine solidaristico della contribuzione della generalità degli assicurati alla alimentazione del "Fondo di garanzia per le vittime della strada", non esclude né limita in alcun modo la natura risarcitoria, e non già indennitaria, della protezione garantita, dall'intervento del Fondo, ai danneggiati da veicoli non identificati. Il danno deve essere risarcito in tutta la sua estensione, ivi compreso il danno alla vita di relazione cui è andata incontro per le menomazioni riportate la vittima del sinistro. È evidente, ha ritenuto la Corte, la irrazionalità della disposizione legislativa che non ha adeguato nel tempo i previsti valori monetari della prestazione risarcitoria (15 milioni per ogni persona sinistrata, 25 milioni per ogni sinistro), sia perché rimasti sproporzionatamente invariati nonostante l'elevazione di quelli della assicurazione obbligatoria, ai quali essi erano inizialmente allineati, sia per la disequazione non giustificabile tra la provvista crescente del Fondo (per il meccanismo della alimentazione percentuale sui premi incassati dalle imprese) e la fissità delle sue potenzialità di esborso, ma, soprattutto, per la incongruenza di un intervento di natura risarcitoria che, per la immodificabilità dei termini monetari in cui si esprime sia assoggettato, nel decorso del tempo, alla progressiva riduzione e vanificazione del suo potere di mercato.

La Corte, con la **sentenza n. 992/1988**, ha esaminato la questione di legittimità costituzionale degli artt. 32, comma quarto, legge 27 dicembre 1983, n. 730 (legge finanziaria per l'anno 1984), e 15 legge 22 dicembre 1984, n. 887 (legge finanziaria per l'anno 1985), nella parte in cui "per gli anni 1984 e 1985 hanno escluso la possibilità di rimborso delle spese sostenute privatamente dal cittadino per quelle prestazioni sanitarie la cui erogazione non sia stata prevista dal servizio pubblico (perché non predisposta o direttamente, tramite le proprie strutture, o indirettamente, tramite le strutture private convenzionate)", in riferimento agli artt. 3, secondo comma, e 32, primo comma, Cost. La questione è stata dichiarata fondata. In proposito il giudice costituzionale ha ricordato che "il bene della salute umana rappresenta, in forza dell'art. 32 Cost., quel diritto primario e fondamentale che - per tali premesse - impone piena ed esaustiva tutela (sentenze n. 184 del 1986 e n. 559 del 1987)". "Pertanto, l'esclusione in assoluto, che si ricava dalla normativa in esame, di qualsivoglia ristoro, ancorché ricorrano particolari condizioni di indispensabilità non altrimenti sopperibili, incide sulla garanzia di cui innanzi".

Per una soluzione additiva ma rispettosa del sistema discrezionalmente delineato dal legislatore previdenziale, tendente a diversificare la disciplina della ricongiunzione delle posizioni previdenziali in relazione ai diversi profili professionali e sulla base di valutazioni delle compatibilità finanziarie interne alle diverse gestioni merita segnalazione la **sentenza n. 61/1999**. Con questa pronuncia la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimi, per violazione degli artt. 2, 3 e 38 Cost., gli artt. 1 e 2 della legge n. 45/1990 (Norme per la ricongiunzione dei periodi assicurativi ai fini previdenziali per i liberi professionisti), nella parte in cui non prevedono, in favore dell'assicurato che non abbia maturato il diritto ad un trattamento pensionistico in alcuna delle gestioni nelle quali è o è stato iscritto, in alternativa alla ricongiunzione, il diritto di avvalersi dei periodi assicurativi pregressi nei limiti e secondo i principi indicati in motivazione. Infatti, premesso che il principio della totalizzazione dei periodi assicurativi consente al soggetto - in possesso dei requisiti dell'età pensionabile e dell'anzianità contributiva in virtù di una *fictio iuris*, potendosi a tal fine sommare i periodi di iscrizione a diverse gestioni - di percepire da ciascun ente previdenziale, in base al criterio del *pro-rata*, una quota di prestazione proporzionata al periodo di iscrizione, calcolata applicando le norme in vigore per l'ente medesimo e considerato che il riconoscimento ai liberi professionisti del diritto alla totalizzazione non comporta l'impropria estensione di norme previdenziali destinate a consentire la ricongiunzione in ipotesi non comparabili con quelle in esame, la disciplina impugnata evidenzia elementi di irrazionalità ed iniquità i quali non si esauriscono nel rischio, già di per sé non giustificabile dal punto di vista costituzionale, che l'entità elevata dell'onere, qualora in nessuna delle gestioni presso le quali sono stati versati i contributi siano raggiunti i requisiti necessari, comporti di fatto l'impossibilità di accedere allo stesso trattamento minimo di pensione. E tali elementi di irrazionalità possono essere neutralizzati con l'introduzione del diritto alla totalizzazione dei periodi assicurativi - meno vantaggiosa per l'assicurato, ma per lui priva di oneri -, che consente di porre rimedio alla situazione denunciata dai giudici rimettenti senza alterare il sistema discrezionalmente delineato dal legislatore previdenziale, tendente a diversificare la disciplina della ricongiunzione delle posizioni previdenziali in relazione ai diversi profili professionali e sulla base di valutazioni delle compatibilità finanziarie interne alle diverse gestioni, non sostituibili in questa sede da valutazioni diverse del giudice della costituzionalità delle leggi.

Con la **sentenza n. 307/1990**, la Corte ha ritenuto che il corretto bilanciamento fra la dimensione individuale e collettiva della salute - in relazione alle ragioni di (reciproca) solidarietà fra individuo e collettività - implica il riconoscimento di un equo ristoro in favore di chi - obbligato a sottoporsi ad un trattamento sanitario che importi un rischio specifico, o prestando la relativa assistenza - subisca, per l'avverarsi del rischio, un danno ulteriore rispetto alle conseguenze normalmente proprie (e tollerabili) di ogni intervento sanitario. Pertanto, è costituzionalmente illegittima - per violazione dell'art. 32 Cost. - la legge 4 febbraio 1966 n. 51, nella parte in cui non prevede, a carico dello Stato, un'equa indennità per il caso di danno derivante, al di fuori

dell'ipotesi di cui all'art. 2043 c.c., da contagio o da altra apprezzabile malattia causalmente riconducibile alla vaccinazione obbligatoria antipoliomielitica, riportato dal bambino vaccinato o da altro soggetto a causa dell'assistenza personale diretta prestata al primo.

Di interesse è anche la **sentenza n. 232/1992**, nella quale la Corte ha ribadito che, in caso di concorso della pensione con altra prestazione retribuita, è ragionevole che il legislatore tenga conto della maggiorazione di compenso derivante al pensionato a seguito della nuova attività e, dunque, non è di per sé illegittima l'eventuale riduzione del trattamento pensionistico complessivo: tuttavia, tale riduzione può essere giustificata e risultare quindi compatibile col principio stabilito dall'art. 36, primo comma, della Costituzione, soltanto se è correlata ad una retribuzione della nuova attività, tale che ne giustifichi la misura; mentre, per converso, risulta irragionevole che sia disposta la decurtazione del trattamento complessivo senza che venga stabilito il limite minimo dell'emolumento dell'attività esplicata, oltre il quale la decurtazione diventa operante. Ne consegue, ha ritenuto la Corte, che viola l'art. 36, primo comma, della Costituzione, e pertanto va dichiarato costituzionalmente illegittimo, l'art. 97, primo comma, del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, nella parte in cui dispone che al titolare di pensione o di assegno rinnovabile, che presta opera retribuita alle dipendenze dello Stato, di amministrazioni pubbliche o di enti pubblici non compete la tredicesima mensilità per il periodo in cui ha prestato detta opera retribuita, senza determinare la misura della retribuzione, oltre la quale la tredicesima mensilità non compete. La determinazione di tale misura e delle connesse statuizioni, ivi compresa quella concernente la decorrenza, spetta al legislatore e deve attuarsi in modo da salvaguardare il richiamato precetto dell'art. 36, primo comma, della Costituzione. In base allo stesso principio, si v. le **sentenze nn. 204/1992, 566/1989**.

Con la **sentenza n. 184/1993**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b), del decreto-legge 25 novembre 1989, n. 382, convertito, con modificazioni, nella legge 25 gennaio 1990, n. 8, nella parte in cui esclude dal diritto all'esenzione dal pagamento di tutte le quote di partecipazione alla spesa sanitaria, fino al raggiungimento dell'età per il collocamento a riposo prevista dall'assicurazione generale obbligatoria per i lavoratori dipendenti, i titolari di pensione di invalidità con reddito inferiore ai livelli ivi determinati.

Nel merito la Corte ha ritenuto che "tali essendo le ragioni che giustificano l'esenzione generale in oggetto, appare chiaro che essa rappresenta attuazione del contenuto minimo essenziale del diritto alla tutela della salute, garantito dall'art. 32 della Costituzione: il quale, considerato anche in correlazione con il principio di uguaglianza sostanziale (art. 3, secondo comma), impone che la salute abbia una protezione piena, esaustiva ed effettiva (**sentenza n. 992/1988**). Orbene, la condizione dei pensionati di invalidità infrasesantacinquenni che abbiano redditi inferiori ai livelli previsti per i pensionati di vecchiaia presenta tutti gli elementi ai quali si ricollegano le ragioni dell'esenzione in esame. Anche in questo caso, infatti, si tratta di cittadini parimenti non abbienti, che si trovano - per definizione legislativa e per specifico accertamento amministrativo o giudiziale - nell'impossibilità, a causa delle loro menomate condizioni fisiche e per collegate ragioni di ordine sociale, di trovare fonti di guadagno ulteriore, e che a causa dell'infermità o del complesso di infermità di cui sono portatori, hanno presumibilmente un bisogno maggiore e più frequente di far ricorso a prestazioni di cura, di prevenzione e di riabilitazione. Appare quindi del tutto ingiustificata ed irrazionale (e tanto più grave in quanto incide sull'effettiva garanzia di un diritto fondamentale della persona) l'esclusione di questa seconda categoria di cittadini dall'esenzione doverosamente prevista per la prima. E l'irrazionalità di tale disparità di trattamento appare ancor più evidente inserendo nel quadro della comparazione anche l'esenzione prevista per gli invalidi civili con riduzione della capacità lavorativa superiore a due terzi (e cioè di misura pari alla riduzione della capacità di guadagno o della capacità lavorativa prevista per il diritto alla pensione di invalidità). La Corte ha ritenuto che "l'inabilità connessa all'età avanzata sia praticamente indistinguibile da quella derivante ai parzialmente inabili da pregresse condizioni di salute .. sì che entrambe diano titolo, nelle medesime condizioni di bisogno, ad un'identica prestazione assistenziale". In presenza di tale sostanziale equivalenza tra le condizioni invalidanti - ha aggiunto la Corte - "non hanno ragion

d'essere differenziazioni nell'individuazione delle condizioni di bisogno che danno titolo al sostegno solidaristico della collettività".

Con la **sentenza n. 264/1994**, la Corte ha ritenuto che: "posta la discrezionalità del legislatore nell'operare scelte in ordine alla individuazione del periodo di riferimento per la determinazione della retribuzione pensionabile, risulta palesemente contrario al principio di razionalità - implicante l'esigenza di conformità dell'ordinamento a valori di giustizia e di equità - che dall'applicazione del meccanismo previsto dal sistema previdenziale per la determinazione di tale retribuzione, il quale stabilisce che questa sia costituita dalla quinta parte della somma delle retribuzioni percepite durante il rapporto di lavoro, consegua, nel caso in cui in tale lasso di tempo debbano venire ricompresi periodi di contribuzione obbligatoria di importo notevolmente inferiore alla contribuzione precedente (e non utili per l'anzianità contributiva minima) una diminuzione del trattamento pensionistico del soggetto rispetto a quello che gli sarebbe spettato se non avesse dovuto effettuare dette diverse contribuzioni. Oltre che irragionevole e ingiusto, il verificarsi di una tale eventualità incide sul principio di proporzionalità tra pensione e quantità e qualità di lavoro prestato e sulla garanzia previdenziale, di cui, rispettivamente, agli artt. 36 e 38, Cost.. È pertanto costituzionalmente illegittimo l' art. 3, ottavo comma, legge n. 297/1982, nella parte in cui non prevede che, nel caso di esercizio durante l'ultimo quinquennio di contribuzione di attività lavorativa, meno retribuita da parte del lavoratore che abbia già conseguito la prescritta anzianità contributiva, la pensione liquidata non possa essere comunque inferiore a quella che sarebbe spettata, al raggiungimento dell' età pensionabile, escludendo dal computo, ad ogni effetto, i periodi di minore retribuzione, in quanto non necessari ai fini del requisito dell'anzianità contributiva minima". Si vedano, sull'argomento, anche le precedenti **sentenze** di illegittimità **n. 307/1989** e **428/1992**, accomunate alla presente da identica *ratio decidendi*.

Con la **sentenza n. 118/1996**, la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimi, per violazione degli artt. 32 e 136 Cost. (in relazione alla **sentenza n. 307/1990**), gli artt. 2, comma 2, e 3, comma 7, della legge n. 210/1992 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati), nella parte in cui escludono, per il periodo ricompreso tra il manifestarsi dell'evento prima dell'entrata in vigore della predetta legge e l'ottenimento della prestazione determinata a norma della stessa legge, il diritto - fuori dell'ipotesi dell'art. 2043 cod. civ. - a un equo indennizzo a carico dello Stato per le menomazioni riportate a causa di vaccinazione obbligatoria antipoliomelitica da quanti vi si siano sottoposti e da quanti abbiano prestato ai primi assistenza personale diretta, in quanto - posto che la menomazione della salute derivante da vaccinazione obbligatoria antipoliomelitica fonda il diritto ad un equo indennizzo discendente dall'art. 32 Cost. in collegamento con l'art. 2, tenuto conto che il danno, non derivante da fatto illecito, è stato subito in conseguenza dell'adempimento di un obbligo legale - la disposizione impugnata pone(va) una limitazione temporale, equivalente ad una riduzione parziale del danno indennizzabile, che collide sia con la natura del predetto diritto direttamente protetto dalla Costituzione (modellabile equitativamente dal legislatore soltanto circa la misura) sia con la **sentenza** di incostituzionalità **n. 307 del 1990**, nella quale il riconoscimento dell'obbligo di assicurare protezione alle vittime della vaccinazione obbligatoria antipoliomelitica non trova particolari limitazioni di carattere temporale.

Con la **sentenza n. 27/1998**, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 2 e 32 Cost., l'art. 1, comma 1, della legge n. 210/1992 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati), nella parte in cui non prevede il diritto all'indennizzo, alle condizioni ivi stabilite, di coloro che siano stati sottoposti a vaccinazione antipoliomelitica nel periodo di vigenza della legge n. 695/1959 (Provvedimenti per rendere integrale la vaccinazione antipoliomelitica), in quanto - posto che la vaccinazione antipoliomelitica è stata resa obbligatoria con legge n. 51/1966; che, anteriormente alla predetta legge, la legge n. 695/1959 aveva fortemente incentivato la vaccinazione pur non imponendola come obbligo

giuridico; e che non è costituzionalmente lecito alla stregua degli artt. 2 e 32 Cost., richiedere che il singolo esponga a rischio la propria salute per un interesse collettivo, senza che la collettività stessa sia disposta a condividere, come è possibile, il peso delle eventuali conseguenze negative - non vi è ragione di differenziare, dal punto di vista dell'anzidetto principio, il caso in cui il trattamento sanitario sia imposto per legge da quello in cui esso sia, in base ad una legge, promosso dalla pubblica autorità in vista della sua diffusione capillare nella società; il caso in cui si annulla la libera determinazione individuale attraverso la comminazione di una sanzione, da quello in cui si fa appello alla collaborazione dei singoli a un programma di politica sanitaria.

Con la **sentenza n. 509/2000** (già citata in altro paragrafo), la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali che precludevano, in modo assoluto ed indifferenziato, l'ammissibilità del rimborso delle spese sostenute dall'assistito che si sia avvalso della cosiddetta assistenza indiretta in tutti i casi in cui il ricorso alla medesima non sia stato preventivamente autorizzato dagli organi competenti. In proposito, la Corte ha ritenuto che, "secondo un principio desumibile dalla giurisprudenza di questa Corte", il diritto ai trattamenti sanitari necessari per la tutela della salute è "garantito ad ogni persona come un diritto costituzionalmente condizionato all'attuazione che il legislatore ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti" (*ex plurimis sentenze n. 267/1998, n. 304/1994, n. 218/1994*).

In questa ottica, già in precedenza la Corte aveva affermato che l'esclusione assoluta ed indifferenziata di ogni ristoro delle spese sostenute in tutti i casi nei quali l'assistito non abbia preventivamente richiesto l'autorizzazione per accedere all'assistenza indiretta - senza che la norma contempli alcuna deroga, neppure quando ricorrano particolari condizioni di indispensabilità, di gravità ed urgenza non altrimenti sopperibili - "non assicura l'effettiva tutela della salute e vulnera l'art. 32 della Costituzione, ponendosi altresì in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, perché realizza una soluzione intrinsecamente non ragionevole" (**sentenza n. 267/1998**).

La previsione legislativa di un sistema autorizzatorio per l'accesso alle forme di assistenza indiretta tende a realizzare, nell'attuale quadro normativo, un adeguato temperamento tra la necessità, da un lato, di assicurare una tutela piena ed effettiva del diritto alla salute nei casi in cui le strutture sanitarie preposte all'assistenza diretta non siano in grado di erogare le cure indispensabili e, dall'altro lato, le esigenze organizzative e finanziarie che sono alla base della natura eccezionale del regime dell'assistenza indiretta. Ma questo stesso sistema appare incongruo e lesivo del diritto alla salute in tutte le ipotesi - come quelle in esame - in cui l'assolutezza della previsione del carattere preventivo del provvedimento autorizzatorio, che non ammette comunque deroghe, determina "un vuoto di tutela proprio nei casi nei quali la gravità delle condizioni dell'assistito non consente di adempiere a tale modalità temporale di espletamento della domanda di autorizzazione, senza peraltro che la soluzione legislativamente prescritta appaia imposta da ragioni plausibili" (**sentenza n. 267/1998**).

Con la **sentenza n. 423/2000** la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 1, della legge n. 210/1992, nella parte in cui non prevede il diritto all'indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di trasfusioni e somministrazione di emoderivati, alle condizioni ivi stabilite, a favore di coloro che siano stati sottoposti non obbligatoriamente a vaccinazione antiepatite B a partire dall'anno 1983, ovvero a seguito di una campagna legalmente promossa dall'autorità sanitaria per la diffusione di tale vaccinazione. Sussistono infatti anche per tali soggetti le condizioni che hanno indotto, nella **sentenza n. 27/1998**, a ritenere costituzionalmente dovuto per i soggetti sottoposti a vaccinazione antipoliomielitica l'indennizzo previsto dall'art. 1 della legge n. 210.

Nella stessa logica la Corte, con la **sentenza n. 476/2000**, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 3, della legge 25 febbraio 1992, n. 210, nella parte in cui non prevede che i benefici previsti dalla legge stessa spettino anche agli operatori sanitari che, in occasione del

servizio e durante il medesimo, abbiano riportato danni permanenti alla integrità psico-fisica conseguenti a infezione contratta a seguito di contatto con sangue e suoi derivati provenienti da soggetti affetti da epatiti. Invero la mancata previsione legislativa determina una irrazionale discriminazione, come tale vietata dall'art. 3 della Costituzione, dal momento che lo stesso legislatore - pur valutando equivalenti le patologie della epatite e della infezione da HIV ai fini dell'indennizzo - ha tuttavia ammesso il beneficio indennitario per gli operatori sanitari soltanto nel caso in cui si abbia a che fare con infezioni da HIV, ma non con epatiti.

Con la **sentenza n. 467/2002**, la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 3, della legge n. 289/1990, nella parte in cui non prevede la concessione di un'indennità di frequenza anche per i minori invalidi che frequentino gli asili nido (e non i centri specializzati di riabilitazione e di recupero o di formazione e di addestramento professionale). La frequenza dell'asilo nido, insieme alle pratiche di cura e riabilitazione e al proficuo inserimento nella famiglia, costituisce un essenziale fattore per il "recupero" del bambino disabile nonché per il "superamento della sua emarginazione": ciò proprio in funzione di un suo pieno e proficuo inserimento nella scuola, la cui frequenza è assicurata e favorita con le provvidenze economiche previste dalla disposizione censurata, e dunque con ingiustificata esclusione delle medesime per l'ipotesi dei bambini handicappati di età inferiore ai tre anni, in contrasto con i principi di cui agli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione.

Di interesse è anche la **sentenza n. 458/2005**, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 9, terzo comma, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 4 aprile 1947, n. 207, nella parte in cui non prevede che l'indennità di fine rapporto spettante al dipendente statale non di ruolo defunto, in mancanza dei soggetti ivi indicati, si devolva secondo le norme che disciplinano la successione *mortis causa*. In proposito la Corte ha ritenuto che "gli emolumenti comunque riconosciuti al lavoratore alla fine del rapporto, e variamente denominati, nell'ambito del rapporto di lavoro privato, come in quello del pubblico impiego ed in quello del rapporto di lavoro con gli enti locali, hanno natura di retribuzione differita, "pur se legata ad una concorrente funzione previdenziale": di conseguenza tali indennità, alla stregua del principio sempre affermato dalla Corte costituzionale dal 1972, debbono ritenersi già entrate a far parte del patrimonio del dipendente al momento della sua morte, analogamente a quanto disposto dall'articolo 2122 cod. civ., sicché, in mancanza dei soggetti legittimati individuati dalla legge, spettano agli eredi non *iure proprio* ma *iure hereditario*. Nelle pronunce della Corte costituzionale si è in particolare sottolineato poi come nella recente evoluzione normativa ed interpretativa abbia progressivamente perso importanza la distinzione tra impiego non di ruolo e impiego di ruolo, di tal che anche per il primo, disciplinato in modo organico dal d.lgs.C.p.S. recante la disposizione denunciata, presentando esso i caratteri essenziali del rapporto di lavoro subordinato, non v'è ragione di escludere la spettanza delle medesime voci retributive riconosciute ai lavoratori del settore privato ed ai dipendenti pubblici di ruolo. La connotazione unitaria, per natura e funzione, delle varie categorie di indennità di fine rapporto, anche se governate da diversi sistemi di finanziamento e di erogazione dei singoli trattamenti, impone pertanto di dichiarare l'illegittimità di quelle norme che non consentono l'applicabilità delle regole della successione *mortis causa*. La progressiva caducazione, ad opera del giudice delle leggi, di tutte le norme limitative dell'attribuzione *iure successionis* dell'indennità di fine rapporto per tutte le varie tipologie di lavoro subordinato sottolinea la singolarità della situazione in esame, ed evidenzia il *vulnus* dell'art. 3 Cost."

Si riportano di seguito altre sentenze di interesse di genere analogo a quello in esame.

In materia di tutela del diritto alla salute:

- **sentenza n. 476/2002** (che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 3, della legge 25 febbraio 1992, n. 210, nella parte in cui non prevede che i benefici previsti dalla legge stessa spettino anche agli operatori sanitari che, in occasione del servizio e durante il

medesimo, abbiano riportato danni permanenti alla integrità psico-fisica conseguenti a infezione contratta a seguito di contatto con sangue e suoi derivati provenienti da soggetti affetti da epatiti);

- **sentenza n. 423/2000** (che ha previsto il diritto all'indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di trasfusioni e somministrazione di emoderivati, alle condizioni ivi stabilite, a favore di coloro che siano stati sottoposti non obbligatoriamente a vaccinazione anti-epatite B a partire dall'anno 1983, ovvero a seguito di una campagna legalmente promossa dall'autorità sanitaria per la diffusione di tale vaccinazione);

- **sentenza n. 309/1999** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui, a favore dei cittadini italiani che si trovino temporaneamente all'estero, per motivi diversi dal lavoro e dalla fruizione di borse di studio presso università o fondazioni straniere, e versano in disagiate condizioni economiche, non prevedono forme di assistenza sanitaria gratuita da stabilirsi dal legislatore);

- **sentenza n. 267/1998** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui non prevede il concorso nelle spese per l'assistenza sanitaria indiretta per le prestazioni di comprovata gravità ed urgenza, quando non sia stato possibile ottenere la preventiva autorizzazione e sussistano le altre condizioni necessarie per il rimborso);

- **sentenza n. 185/1998** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui non prevede l'erogazione a carico del servizio sanitario nazionale dei medicinali impiegati nella cura delle patologie tumorali, per le quali è disposta la sperimentazione di cui all'art. 1, a favore di coloro che versino in condizioni di insufficienti disponibilità economiche, secondo i criteri stabiliti dal legislatore, nei limiti oggettivi, soggettivi e temporali di cui in motivazione);

- **sentenza n. 27/1998** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui non prevede il diritto all'indennizzo, alle condizioni ivi stabilite, di coloro che siano stati sottoposti a vaccinazione antipoliomelitica nel periodo di vigenza della legge 30 luglio 1959 n. 695);

- **sentenza 118/1996** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui escludono, per il periodo ricompreso tra il manifestarsi dell'evento prima dell'entrata in vigore della predetta legge e l'ottenimento della prestazione determinata a norma della stessa legge, il diritto - fuori dell'ipotesi dell'art. 2043 cod. civ. - a un equo indennizzo a carico dello Stato per le menomazioni riportate a causa di vaccinazione obbligatoria antipoliomelitica da quanti vi si siano sottoposti e da quanti abbiano prestato ai primi assistenza personale diretta);

- **sentenza n. 184/1993** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui esclude dal diritto all'esenzione dal pagamento di tutte le quote di partecipazione alla spesa sanitaria, fino al raggiungimento dell'età per il collocamento a riposo prevista dall'assicurazione generale obbligatoria per i lavoratori dipendenti, i titolari di pensione di invalidità con reddito inferiore ai livelli ivi determinati).

In ambito previdenziale:

- **sentenza n. 323/2008** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale l'illegittimità costituzionale dell'art. 169 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, nella parte in cui non prevede che, allorché la malattia insorga dopo i cinque anni dalla cessazione dal servizio, il termine quinquennale di decadenza per l'inoltro della domanda di accertamento della dipendenza delle infermità o delle lesioni contratte, ai fini dell'ammissibilità della domanda di trattamento privilegiato, decorra dalla manifestazione della malattia stessa);

- **sentenza n. 306/2008** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e dell'art. 9, comma 1,

del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 – come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189 e poi sostituito dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 – nella parte in cui escludono che l'indennità di accompagnamento, di cui all'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18, possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno ed ora previsti, per effetto del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo);

- **sentenza n. 191/2008** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale l'illegittimità costituzionale dell'art. 103, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382 (Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica), modificato dall'art. 23 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2000)», nella parte in cui non riconosce ai ricercatori universitari, all'atto della loro immissione nella fascia dei ricercatori confermati, per intero ai fini del trattamento di quiescenza e previdenza e per i due terzi ai fini della carriera, l'attività effettivamente prestata nelle università in qualità di tecnici laureati con almeno tre anni di attività di ricerca);

- **sentenza n. 416/1999** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui, [anche] con effetto sui trattamenti liquidati dal 30 novembre 1996 al 31 dicembre 1996 [anteriormente cioè alla entrata in vigore, il 1° gennaio 1997, della legge stessa] prevede, quanto alla quota liquidata con il sistema retributivo, il totale divieto di cumulo dei ratei della pensione di anzianità e dei trattamenti anticipati di anzianità, maturati in detto periodo, con reddito da lavoro autonomo);

- **sentenza n. 195/1999** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui esclude che, nell'assenza dei beneficiari ivi indicati, l'indennità di buonuscita formi oggetto di successione per testamento o, in mancanza, per legge);

- **sentenza n. 427/1997** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate nella parte in cui non consentono che la pensione di vecchiaia venga calcolata escludendo dal computo, ad ogni effetto, il prolungamento previsto dall'art. 25 della legge 26 luglio 1984, n. 41, qualora l'assicurato, nonostante siffatta esclusione, abbia maturato i requisiti per la predetta pensione e il relativo calcolo porti ad un risultato per il medesimo più favorevole);

- **sentenza n. 347/1997** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui differisce al 1° gennaio 1996 la corresponsione della pensione per il personale della scuola collocato a riposo, per dimissioni, dal 1° settembre 1995);

- **sentenza n. 106/1996** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui esclude che, nell'assenza delle persone ivi indicate (nell'ordine, il coniuge superstite, gli orfani, i genitori, i fratelli e le sorelle), l'indennità di buonuscita formi oggetto di successione per testamento o, in mancanza, per legge);

- **sentenza n. 376/1994** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui non prevede che, nei confronti del titolare di più pensioni o assegni vitalizi, ferma restando la spettanza ad un solo titolo dell'indennità di contingenza e di ogni altra maggiorazione dipendente dall'adeguamento al costo della vita, debba comunque farsi salvo l'importo corrispondente al trattamento minimo di pensione previsto per il Fondo pensioni lavoratori dipendenti, nonché nella parte in cui, riguardo al pensionato che presta attività retribuita, non determina la misura della retribuzione complessiva oltre la quale diventi operante il divieto di cumulo dell'indennità di contingenza relativa al trattamento pensionistico con le indennità dirette all'adeguamento al costo della vita del trattamento di attività);

- **sentenza n. 264/1994** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui non prevede che, nel caso di esercizio durante l'ultimo quinquennio di contribuzione di attività lavorativa, meno retribuita da parte di un lavoratore che abbia già

conseguito la prescritta anzianità contributiva, la pensione liquidata non possa essere comunque inferiore a quella che sarebbe spettata, al raggiungimento dell'età pensionabile, escludendo dal computo, ad ogni effetto, i periodi di minore retribuzione, in quanto non necessari ai fini del requisito dell'anzianità contributiva minima);

- **sentenza n. 240/1994** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui prevede, riguardo alle pensioni a carico dell'Istituto nazionale di previdenza sociale - nel caso di concorso di due o più pensioni integrate o integrabili al trattamento minimo, liquidate con decorrenza anteriore al 1°ottobre 1983, delle quali una sola, individuata ai sensi dell'art. 6, comma 3, del decreto-legge n. 463 del 1983, conservi il diritto all'integrazione, non risultando superati i limiti di reddito fissati nei commi precedenti - la riconduzione all'importo a calcolo dell'altra o delle altre pensioni non più integrabili, anziché il mantenimento di esse nell'importo spettante alla data indicata fino ad assorbimento negli aumenti della pensione-base derivanti dalla perequazione automatica (c.d. "cristallizzazione"));

- **sentenza n. 494/1993** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui non prevede che, nei confronti del titolare di due pensioni, pur restando vietato il cumulo delle indennità integrative speciali, debba comunque farsi salvo l'importo corrispondente al trattamento minimo di pensione previsto per il Fondo pensioni lavoratori dipendenti). Nello stesso senso **sentenze nn. 307/1993, 172/1991**;

- **sentenza n. 204/1992** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate nella parte in cui non determinano la misura della retribuzione, oltre la quale diventano operanti l'esclusione ed il congelamento dell'indennità integrativa speciale, spettando al legislatore, che deve provvedervi nel rispetto del precetto costituzionale dell'art. 36, primo comma, della Costituzione, la determinazione di tale misura e quella della relativa decorrenza. Nello stesso senso v. sentenza n. 566/1989.

- **sentenza n. 106/1992** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui non prevede l'erogazione dell'assegno di accompagnamento fino alla data di entrata in vigore della l. 11 ottobre 1990, n. 289). Nello stesso senso v. **sentenza n. 215/1987**;

- **sentenza n. 90/1992** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui non consente al personale sanitario delle UU.SS.LL. che al raggiungimento del limite di età per il collocamento a riposo non abbia compiuto il numero degli anni richiesti per ottenere il minimo della pensione, di rimanere, su richiesta, in servizio fino al conseguimento di tale anzianità minima e, comunque, non oltre il settantesimo anno di età). Nello stesso senso, si vedano **sentenze nn. 444/1990, 282/1991**.

- **sentenza n. 307/1989** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui non prevede che, in caso di prosecuzione volontaria nell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti da parte del lavoratore dipendente che abbia già conseguito in costanza di rapporto di lavoro la prescritta anzianità assicurativa e contributiva, la pensione liquidata non possa comunque essere inferiore a quella che sarebbe spettata al raggiungimento dell'età pensionabile sulla base della sola contribuzione obbligatoria).

- **sentenza n. 504/1988** (che ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 8 del decreto-legge 28 maggio 1981, n. 255, come modificato dalla legge 24 luglio 1981, n. 391 ("Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 maggio 1981, n. 255, recante copertura finanziaria dei decreti del Presidente della Repubblica concernenti la corresponsione di miglioramenti economici al personale della scuola di ogni ordine e grado, compresa l'università"), nella parte in cui non prevede l'estensione ai dipendenti della scuola collocati in quiescenza nel periodo tra il 1° giugno 1977 ed il 1° aprile 1979, dei benefici concessi ai dipendenti cessati dal servizio dopo quest'ultima data.

- **sentenza n. 436/1988** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, in relazione agli artt. 36 e 38 Cost., dell'art. 3 della legge 12 giugno 1984 n. 222, il quale stabilisce che l'assegno di invalidità e la pensione di inabilità, previsti dalla legge stessa, non possano essere liquidati agli iscritti nell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti e nelle gestioni speciali dei lavoratori autonomi, che presentino domanda successivamente al compimento dell'età pensionabile).

In tema di pensione di reversibilità:

- **sentenza n. 433/1999** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui non prevede, nel caso di prosecuzione della contribuzione da parte dell'assicurato che abbia già conseguito la prescritta anzianità contributiva minima, che la pensione di vecchiaia non possa essere liquidata in misura inferiore a quella calcolata sulla base della sola contribuzione minima);

- **sentenza n. 432/1999** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui non prevede, nel caso di prosecuzione volontaria della contribuzione da parte dell'assicurato che abbia già conseguito la prescritta anzianità contributiva minima, che la pensione di anzianità non possa essere liquidata in misura inferiore a quella calcolata sulla base della sola contribuzione minima);

- **sentenza n. 104/1996** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui preclude l'integrazione al minimo della pensione di reversibilità a carico del fondo per coltivatori diretti, mezzadri e coloni in caso di cumulo con pensione erogata dal Fondo speciale addetti ai pubblici servizi di trasporto). In senso analogo, si vedano le **sentenze nn. 240/1994, 438, 257, 165, 164, 114/1992, 547/1990, 70/1990, 69/1990, 504, 488, 373, 250, 179/1989, 1144, 1086, 926, 184/1988, 314/1985, 102/1982, 34/1981.**

- **sentenza n. 388/1995** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui non prevede che, nell'ipotesi di lavoratore dipendente sottoposto ad integrazione salariale, il quale abbia già conseguito in costanza di rapporto di lavoro la prescritta anzianità assicurativa e contributiva obbligatoria e per il quale la pensione sia liquidata sulla base del concorso della contribuzione figurativa, non possa essere comunque liquidata una pensione di importo inferiore a quella che sarebbe spettata tenendo conto soltanto della contribuzione obbligatoria);

- **sentenza n. 495/1993** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui non prevede che la pensione di reversibilità sia calcolata in proporzione alla pensione diretta integrata al trattamento minimo già liquidata al pensionato o che l'assicurato avrebbe comunque diritto di percepire).

In tema di spese di giustizia:

- **sentenza n. 254/2007** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 102 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, nella parte in cui non prevede la possibilità, per lo straniero ammesso al patrocinio a spese dello Stato che non conosce la lingua italiana, di nominare un proprio interprete);

- **sentenza n. 33/1999** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui non consente per l'imputato ammesso al patrocinio a spese dello stato di avvalersi di una consulenza tecnica nel caso in cui non sia stata disposta dal giudice una perizia);

- **sentenza n. 342/1991** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui non prevede che, anche indipendentemente dalla detenzione per espiazione di pena o per custodia cautelare, al condannato possano essere rimesse le spese del

procedimento se, in presenza del presupposto delle "disagiate condizioni economiche", abbia serbato in libertà una condotta regolare).

Sentenza additiva di prestazione per omissione legislativa secondaria (estensione di trattamenti di favore per ritenuta disparità di trattamento).

Una tipologia di sentenza di accoglimento con riflessi sulla spesa, pronunciata a seguito di una omissione del legislatore c.d. "di secondo grado o secondaria", può ravvisarsi nelle sentenze che seguono. Si tratta di pronunce in cui la Corte estende un trattamento di favore o di maggior favore nei confronti di posizioni giuridiche soggettive escluse dalla disposizione impugnata.

Si riportano di seguito talune delle pronunce riconducibili nell'ambito della tipologia indicata.

Il diverso trattamento, in ordine al termine di prescrizione dei ratei di stipendi e pensioni degli impiegati statali (ai quali si applica la prescrizione biennale) rispetto a quello previsto per gli altri pubblici dipendenti (ai quali si applica la prescrizione quinquennale) costituisce una discriminazione fra crediti di uguale natura e contenuto, nonché tra pubblici dipendenti. Pertanto l'art. 2, primo comma, del R.D.L. n. 295/1939, prevedendo la prescrizione biennale dei ratei di stipendi e pensioni degli impiegati statali, è costituzionalmente illegittimo (**sentenza n. 50/1981**).

Ai fini della equiparazione degli appartenenti alla polizia di Stato alle altre forze di polizia - tra le quali è annoverata l'arma dei carabinieri - e che è stabilito debba avvenire sulla base della tabella allegata alla legge n. 121/1981, l'unico criterio legittimamente applicabile, in mancanza di espressa previsione legislativa, non può che essere quello funzionale, secondo il quale ad identità di funzioni non può che corrispondere pari trattamento economico. Pertanto, data altresì, la tradizionale unitarietà del comparto della polizia di sicurezza, e quindi l'insussistenza di apprezzabili diversità tra il complesso delle funzioni proprie della polizia di Stato e quelle proprie dell'arma dei carabinieri, non trova ragionevole giustificazione la esclusione, dalla predetta tabella, delle qualifiche degli ispettori di polizia, con la conseguenza di un'avvenuta equiparazione retributiva di tutti i gradi dei sottufficiali dei carabinieri soltanto al ruolo dei sovrintendenti di polizia. Sono quindi costituzionalmente illegittimi, per violazione del combinato disposto degli artt. 3, primo comma e 36 Cost. (principio di perequazione retributiva), dell'art. 3, primo comma, Cost., (principio di ragionevolezza) anche in connessione con l'art. 97 Cost., l'art. 43, diciassettesimo comma, della legge n. 121/1981, della tabella C allegata a detta legge, come sostituita dall'art. 9 della legge n. 569/1982, nonché la nota in calce alla tabella, nella parte in cui non includono le qualifiche degli ispettori di polizia, così omettendo la individuazione della corrispondenza con le funzioni connesse ai gradi dei sottufficiali dei carabinieri (**sentenza n. 277/1991**).

Con la **sentenza n. 501/1988**, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimi - per contrasto con gli artt. 3 e 36 Cost. - gli artt. 1, 3, primo comma, e 6 della legge n. 141/1985, nella parte in cui, in luogo degli aumenti ivi previsti, non dispongono, a favore dei magistrati ordinari, amministrativi, contabili, militari, nonché dei procuratori e avvocati dello Stato, collocati a riposo anteriormente al 1° luglio 1983, la riliquidazione, a cura delle Amministrazioni competenti, della pensione sulla base del trattamento economico derivante dall'applicazione degli artt. 3 e 4 della legge n. 425/1984 con decorrenza dalla data del 1° gennaio 1988. Al riguardo la Corte ha ritenuto che "in base alla giurisprudenza costituzionale, la pensione deve intendersi come retribuzione differita, e ciò implica l'esigenza di costante adeguamento del trattamento di quiescenza alle retribuzioni dei lavoratori in servizio attivo. Conseguentemente la legge n. 141/1985 - la quale ha stabilito, a fini perequativi, rivalutazioni percentuali delle pensioni pregresse dei pubblici dipendenti, incluse quelle dei magistrati - avrebbe dovuto adeguare le pensioni di questi ultimi alla nuova struttura retributiva (con annesso "beneficio") introdotta dalla precedente legge n. 425/1984 per i magistrati in servizio al 1° luglio 1983. Peraltro, poiché la suddetta legge n. 141 ha esaurito la

sua funzione riequilibratrice al 31 dicembre 1987, gli effetti della pronuncia di parziale incostituzionalità della medesima decorrono dal 1° gennaio 1978”.

Con la nota **sentenza n. 1/1991**, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l’art. 3, primo comma del decreto-legge n. 379/1987, convertito, con modificazioni, in legge n. 468/1987 (e di altre disposizioni), nella parte in cui non disponeva a favore dei dirigenti collocati a riposo anteriormente al 1 gennaio 1979 la riliquidazione, a cura delle amministrazioni competenti, della pensione sulla base degli stipendi derivanti dall’applicazione del decreto-legge n. 681/1982, convertito con modificazioni, in legge n. 869/1982. Il legislatore – ha affermato la Corte – ha creato un’irrazionale discriminazione quando ha diviso in due gruppi i dirigenti civili e militari dello Stato, quelli collocati a riposo prima del 1 gennaio 1979 e quelli in data posteriore, nonostante le loro appartenenze alla stessa categoria con svolgimento di identico lavoro, concedendo solo ai secondi la riliquidazione della pensione e attribuendo agli altri la mera perequazione alla stregua di tutti altri dipendenti pubblici. Non costituisce, infatti, valida giustificazione, per la scelta della data - limite, la presunta provvisorietà dei trattamenti pensionistici dei solo collocati a riposo dal 1 gennaio 1979, perché l’intento riequilibratore tra pensioni e retribuzioni, perseguito dal legislatore non può attuarsi solo a favore di quei dirigenti che godevano già di trattamenti migliori rispetto all’altro gruppo (*ante* 1-1-1979). Nella specie, peraltro, il fluire del tempo non può valere a giustificare la diversità dei trattamenti pensionistici in relazione alla data del collocamento a riposo, visto che esso non ha operato per i pensionati post 1 gennaio 1979 i quali hanno usufruito di trattamenti pensionistici calcolati sulla base di aumenti di stipendio intervenuti alcuni anni dopo i loro collocamenti a riposo. Cosicché a partire dal 1 marzo 1990 (data alla quale fa riferimento il decreto - legge n. 413/1989, convertito con modificazioni in legge n. 37/1990) realizzandosi il voluto intento perequativo, si è verificata la irrazionale discriminazione denunciata, con la sopravvenienza, alla stessa data, della illegittimità costituzionale della norma in questione.

Con la **sentenza n. 156/1991**, la Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell’art. 442 cod. proc. civ. nella parte in cui non prevede che il giudice, quando pronuncia sentenza di condanna al pagamento di somme di danaro per crediti relativi a prestazioni previdenziali, deve determinare, oltre gli interessi in misura legale, il maggior danno eventualmente subito dal titolare per la diminuzione di valore del suo credito, applicando l’indice dei prezzi calcolato dall’I.S.T.A.T. per la scala mobile nel settore dell’industria e condannando al pagamento della somma relativa con decorrenza dal giorno in cui si sono verificate le condizioni legali di responsabilità dell’istituto o ente debitore per il ritardato pagamento. La inapplicabilità ai crediti previdenziali della regola del cumulo della rivalutazione monetaria con gli interessi legali stabilita dall’art. 429, terzo comma, cod. proc. civ. per i crediti di retribuzione, si pone infatti in contrasto non solo con l’art. 3 Cost., ma anche con l’art. 38 Cost., in quanto i crediti per le prestazioni previdenziali sono assimilabili, sotto l’aspetto funzionale, ai crediti di retribuzione, avendo la funzione di surrogare o integrare un reddito da lavoro cessato o ridotto a causa di uno degli eventi considerati dall’art. 38, secondo comma, Cost., cosicché per il tramite di tale norma si rende applicabile anche alle prestazioni previdenziali l’art. 36, primo comma, Cost. quale parametro delle “esigenze di vita” dei lavoratori. Tuttavia, data la incompatibilità, con le esigenze organizzative e di gestione degli enti pubblici previdenziali, della regola posta dall’art. 1219, secondo comma, n. 3, cod. civ., applicabile ai crediti di lavoro, per cui il debitore è automaticamente in mora, sui crediti previdenziali gli interessi legali e la rivalutazione delle somme dovute dovranno decorrere dalla data del provvedimento di reiezione della domanda oppure dopo centoventi giorni dalla presentazione della medesima senza che l’istituto si sia pronunciato (arg. ex art. 47, quarto comma, d. P.R. n. 639/1970, e 7 legge n. 533/1973, in relazione all’ art. 1219, secondo comma, n. 2, cod. civ.).

La Corte con la **sentenza n. 421/1991** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 4, primo comma, della legge 8 marzo 1968, n. 152, nella parte in cui non prevede, nel caso di trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto di lavoro a tempo parziale e viceversa, il proporzionamento dell’ammontare dell’indennità premio di servizio ai periodi

pregressi di servizio a tempo pieno o, rispettivamente, ai periodi di servizio a tempo parziale). Infatti, nel prevedere, riguardo alle modalità di determinazione dell'indennità premio di servizio I.N.A.D.E.L., che detta indennità, anche nel caso di avvenuta trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto di lavoro a tempo parziale e viceversa, sia calcolata sulla base della retribuzione corrisposta negli ultimi dodici mesi di servizio, l'art. 4, primo comma, della legge 8 marzo 1968, n. 152, contrasta con l'art. 3 della Costituzione sia sotto il profilo del principio di eguaglianza sia sotto il profilo del principio di razionalità: sotto il primo profilo perché tratta in modo eguale situazioni diseguali, con ingiustificato svantaggio per chi nell'ultimo anno abbia prestato servizio a tempo parziale e, al tempo stesso, con ingiustificato vantaggio per chi nell'ultimo anno abbia prestato servizio a tempo pieno; sotto l'altro profilo in quanto, in caso di rapporto di lavoro a tempo ridotto nell'ultimo anno di servizio, l'indennità viene liquidata sulla base della retribuzione ridotta, anche per gli anni pregressi di servizio a tempo pieno, senza tener conto che per questi anni è stata versata - in parte a carico dell'ente datore di lavoro, in parte a carico del dipendente - una contribuzione commisurata all'intera retribuzione.

Un'altra **sentenza** di interesse è la **n. 196/1993**. La Corte ha affermato che "posto che per i crediti previdenziali di qualsiasi entità, compresi quelli relativi a pensioni di elevato ammontare, si attribuisce al titolare una tutela speciale contro i danni cagionati da *mora debendi*, estendendo in via analogica la disciplina dei crediti di lavoro (art. 429, terzo comma, cod.proc.civ.), a maggior ragione, per il principio di razionalità e di "meritevolezza" la medesima tutela deve essere concessa ai crediti per le prestazioni assistenziali previste dal primo comma dell'art. 38 Cost. in quanto queste hanno lo scopo di garantire ai cittadini inabili e bisognosi il minimo per vivere, mentre il secondo comma dello stesso articolo garantisce non soltanto la soddisfazione dei bisogni alimentari di pura sussistenza materiale, bensì anche il soddisfacimento di ulteriori esigenze relative al tenore di vita dei lavoratori. Pertanto, riguardo ai crediti relativi a prestazioni di assistenza obbligatoria, per i quali (come nei casi di specie) la fattispecie della responsabilità del debitore per ritardato pagamento si sia perfezionata anteriormente al 31 dicembre 1991 (per le fattispecie venute in essere successivamente trovando applicazione la nuova normativa dell'art. 16, comma sesto, della legge n. 412/1991) va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 442 cod.proc.civ. nella parte in cui non prevede, quando il giudice, in caso di inadempimento, pronuncia sentenza di condanna al pagamento di somme di denaro, il medesimo trattamento dei crediti relativi a prestazioni di previdenza sociale in ordine agli interessi legali e al risarcimento del maggior danno sofferto dal titolare per la diminuzione di valore del suo credito.

Con la **sentenza n. 136/2001**, la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo, per contrasto con gli artt. 3 e 36 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza, l'art. 26, comma 4, della legge n. 448/1998, secondo cui le somme, dovute ai pubblici impiegati inquadrati nel c.d. "comparto ministeri", non danno luogo ad interessi né a rivalutazione monetaria. Tale norma, infatti, impone ingiustificatamente ai soli pubblici dipendenti un trattamento deteriore rispetto a quello di qualsiasi altro creditore, al quale l'art. 429 cod. proc. civ. (nel caso di crediti di lavoro) e l'art. 1224 cod. civ. (in tutti gli altri casi) riconoscono il diritto alla percezione degli interessi e dell'eventuale maggior danno da svalutazione monetaria.

Con la successiva **sentenza n. 447/2001**, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 21, terzo comma, della legge 23 novembre 1971, n. 1100, nella parte in cui dispone che la pensione di reversibilità non spetta nel caso in cui il matrimonio sia avvenuto posteriormente alla data di inizio del pensionamento per vecchiaia dell'iscritto all'ente previdenziale (per i consulenti del lavoro), in quanto la limitazione, in tal modo, arrecata al diritto del coniuge superstite al trattamento pensionistico di reversibilità è irragionevolmente discriminatoria e lede il principio sancito dall'art. 3 della Costituzione. Restano assorbiti gli altri profili della questione. Per analoga *ratio*, la **sentenza n. 187/2000**.

Con la **sentenza n. 171/2002**, la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimi gli artt. 4 e 9 del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, nella parte in cui non prevedono, tra i beneficiari della tutela assicurativa e tra gli obbligati, rispettivamente, i lavoratori in aspettativa perché chiamati a ricoprire cariche sindacali (provinciali e nazionali) e le organizzazioni sindacali per conto delle quali essi svolgono attività previste dall'art. 1 del medesimo testo unico. La mancanza di tutela assicurativa di tali lavoratori a fronte di quella accordata ad altri prestanti la propria attività in pari condizioni di rischio è infatti fonte di disparità di trattamento.

Si riportano di seguito altre sentenze di interesse di genere analogo a quello in esame.

In ordine alla tutela dei diritti del lavoratore:

- **sentenza n. 136/2001** (che ha esteso la previsione della corresponsione degli interessi e della rivalutazione sui crediti retributivi maturati dal personale dei ministeri a seguito dell'inquadramento definitivo nelle qualifiche funzionali, così come è previsto per ogni altro lavoratore o creditore);

- **sentenza n. 158/2001** (che ha esteso al detenuto lavoratore alle dipendenze dell'amministrazione carceraria il diritto al riposo annuale retribuito).

A tutela della maternità:

- **sentenza n. 158/2007** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, nella parte in cui non prevede, in via prioritaria rispetto agli altri congiunti indicati dalla norma, anche per il coniuge convivente con soggetto con handicap in situazione di gravità, il diritto di fruire del congedo ivi indicato);

- **sentenza n. 233/2005** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, nella parte in cui non prevede il diritto di uno dei fratelli o delle sorelle conviventi con soggetto con handicap in situazione di gravità a fruire del congedo ivi indicato, nell'ipotesi in cui i genitori siano impossibilitati a provvedere all'assistenza del figlio handicappato perché totalmente inabili);

- **sentenza n. 405/2001** (che ha esteso il diritto alla indennità di maternità in caso di licenziamento della lavoratrice nel periodo di interdizione dal lavoro);

- **sentenza n. 361/2000** (che ha esteso l'indennità di maternità nel periodo di gravidanza e puerperio prevista per le lavoratrici subordinate e a quelle autonome a favore delle imprenditrici agricole a titolo principale);

- **sentenza n. 360/2000** (che ha esteso il beneficio dell'astensione obbligatoria ante partum, previo accertamento medico anche alle lavoratrici a domicilio). Nello stesso senso, a tutela della maternità si vedano le **sentenze** additive **nn. 310/1999, 423/1995, 132/1991**.

In tema di pensione di reversibilità:

- **sentenza n. 447/2001** (che ha esteso la pensione di reversibilità del coniuge superstite dell'assicurato anche nel caso di matrimonio successivo alla data di inizio del pensionamento per vecchiaia);

- **sentenza n. 187/2000** (che ha esteso il diritto alla pensione di reversibilità in favore del coniuge che abbia contratto matrimonio successivamente al pensionamento dell'assicurato);

- **sentenza n. 180/1999** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui non include tra i destinatari diretti ed immediati della pensione di reversibilità i nipoti minori "e viventi a carico degli ascendenti assicurati", che non siano stati formalmente affidati a questi ultimi dagli organi competenti);

- **sentenza n. 284/1997** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui esclude il diritto alla pensione di reversibilità in favore della vedova, alla quale la separazione sia stata addebitata con sentenza passata in giudicato, allorché a questa spettasse il diritto agli alimenti da parte del coniuge poi deceduto);

- **sentenza n. 118/1997** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui prevede la cessazione del diritto alla pensione di reversibilità per le figlie che contraggano matrimonio, in quanto - come già affermato dalla Corte nella **sentenza n. 164/1975** - non può ritenersi che il matrimonio costituisca presunzione *iuris et de iure* della non vivenza del figlio a carico del genitore);

- **sentenza n. 304/1996** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui preclude l'integrazione al minimo della pensione di reversibilità a carico del fondo per coltivatori diretti, mezzadri e coloni in caso di cumulo con pensione di reversibilità dello Stato);

- **sentenza n. 15/1994** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui non consente l'integrazione al minimo della pensione di reversibilità erogata dalla Gestione speciale INPS per i commercianti, in caso di cumulo con la pensione di reversibilità a carico dello Stato);

- **sentenza n. 454/1993** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui, ai fini del trattamento pensionistico di reversibilità, non equipara ai minorenni gli orfani maggiorenni iscritti ad università o ad istituti superiori pareggiati per la durata del corso legale e, comunque, non oltre il ventiseiesimo anno di età);

- **sentenza n. 274/1993** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui prevede la perdita del diritto alla pensione di reversibilità per i figli maggiorenni infraventiseienni che frequentino scuole o università, quando a qualsiasi titolo abbiano un reddito proprio, anziché prevedere che dalla pensione di reversibilità sia decurtata la misura di tale reddito proprio);

In tema di pensioni reversibilità, si vedano anche le **sentenze additive nn. 162/1994, 346/1993, 450/1991, 123/1990, 450/1989, 1009, 587/1988, n. 286/1987, 140/1979, 164/1975**.

In tema di pensioni di guerra:

- **sentenza n. 311/2006** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 55 della legge n. 648 del 1950, nella parte in cui non prevede il vedovo quale soggetto di diritto alla pensione indiretta di guerra);

- **sentenza n. 239/1998** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui - nell'equiparare alla vedova, agli effetti della pensione di guerra, la donna che non abbia potuto contrarre matrimonio per la morte del militare quando, in assenza di procura o di richiesta di pubblicazioni, il militare abbia dichiarato di voler contrarre matrimonio e risulti uno stato di preesistente convivenza di almeno un anno - non prevede che il diritto a pensione può essere riconosciuto anche se la convivenza abbia avuto, a causa della guerra, durata inferiore ad un anno, purché sia accompagnata da altri elementi e circostanze che dimostrino in modo non equivoco la volontà del militare di contrarre matrimonio);

- **sentenza n. 361/1993** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui stabilisce che la vedova di militare deceduto per causa bellica perde il diritto a pensione se contrae nuove nozze con chi fruisca o venga a fruire successivamente al matrimonio, di un reddito annuo superiore al limite previsto dall'art. 70 della stessa legge);

In ambito tributario:

- **sentenza n. 154/1999** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata che non prevedeva l'estensione dell'esenzione in essa prevista a tutti gli atti, i documenti ed i provvedimenti relativi al procedimento di separazione personale dei coniugi (v. anche **sentenza n. 176/1992**).

In ambito previdenziale:

- **sentenza n. 327/1999** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui, stabilendo che le competenze spettanti ai lavoratori e ai dipendenti delle compagnie e gruppi portuali per trattamento di fine rapporto e a titolo di indennità contrattuali, non sono soggette a rivalutazione o ad altri oneri finanziari, esclude, in caso di ritardo ingiustificato, la liquidazione di qualsiasi somma a titolo di rivalutazione e di interessi). Si vedano, in senso analogo anche **sentenze nn. 327/1999, 78/1993, 141/1989**.

- **sentenza n. 417/1998** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui non prevede, nel caso del versamento di contributi indebitamente versati, in sede di restituzione degli stessi contributi agli assicurati o a loro aventi causa, la corresponsione di una somma a titolo di interessi dalla scadenza di un congruo termine);

- **sentenza n. 85/1994** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui dispone che "le somme dovute a titolo di riliquidazione dell'indennità premio di servizio non danno luogo a rivalutazione monetaria"); al riguardo si vedano anche **sentenze nn. 63/1992, 156/1991, 1060/1988**;

- **sentenza n. 88/1993** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui non prevede la corresponsione dell'indennità di accompagnamento ai ciechi assoluti minori degli anni diciotto, assistiti dall'Opera nazionale ciechi civili);

- **sentenza n. 428/1992** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui non consente, in caso di pensione di anzianità, che dopo il raggiungimento dell'età pensionabile, la pensione debba essere ricalcolata sulla base della sola contribuzione obbligatoria qualora porti ad un risultato più favorevole per l'assicurato);

- **sentenza n. 503/1991** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui non riconosce alla lavoratrice del settore siderurgico, in caso di prepensionamento anticipato al compimento del cinquantesimo anno, di conseguire la medesima anzianità contributiva fino a sessant'anni come per il lavoratore); su analoga questione v. **sentenza n. 371/1989**.

- **sentenza n. 137/1986** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui prevede il conseguimento della pensione di vecchiaia e, quindi, il licenziamento della donna lavoratrice, al compimento del cinquantesimo anno di età anziché al compimento del sessantesimo anno come per l'uomo). Nello stesso senso v. **sentenze nn. 498/1988, 123/1969, 137/1969**.

- **sentenza n. 822/1988** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui - mentre stabilisce nuovi criteri di computo della contribuzione utile a pensione, dando rilievo alle ultime duecentosessanta settimane antecedenti la decorrenza del pensionamento -, non fa salva la posizione giuridica del lavoratore il quale, alla data di entrata in vigore della medesima legge, si trovi ad aver già maturato, nell'ultimo decennio prima del pensionamento, il triennio di migliore retribuzione contributiva, ai sensi della previgente disposizione di cui all'art. 26 della legge n. 160 del 1975);

- **sentenza n. 213/1972** (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione nella parte in cui, per conseguire il massimo della pensione, stabilisce un numero di anni di iscrizione alla Gestione speciale non raggiungibile dagli ufficiali dello stato maggiore navigante dipendente dalle società di navigazione di preminente interesse nazionale).

Sentenze additive di prestazione c.d. "di principio".

Una tipologia di sentenza additiva di prestazione c.d. "di principio" può ravvisarsi nelle **sentenze n. 497/1988** e **n. 295/1991** (si veda anche **sentenza n. 28/1992**). Con tale tipologia di pronunce, la Corte per rendere effettivo il precetto costituzionale, anziché introdurre una "regola", pone un principio che vale a rendere effettivo il precetto costituzionale attraverso la cooperazione dei giudici nella concretizzazione del principio stesso a contatto con le esigenze regolative dei singoli casi.

Non può ritenersi rispondente ai precetti di cui agli artt. 2 e 38 Cost., una norma che, mentre fa consistere nella corresponsione di una somma di danaro (indennità) l'apprestamento di mezzi adeguati alle esigenze di vita, non stabilisca - di fronte al fenomeno in atto della notevole diminuzione del potere di acquisto della moneta - un meccanismo diretto ad assicurare, anche in prospettiva temporale, l'adeguatezza, in termini di effettività, del trattamento indennitario previsto. È pertanto costituzionalmente illegittimo l'art. 13 del D.L. n. 30/1974, convertito, con modificazioni, in legge n. 114/1974, per la parte in cui non prevede un meccanismo di adeguamento del valore monetario ivi indicato (v. anche **sentenza n. 560/1987**).

La Corte ha poi soggiunto (**sentenza n. 295/1991**) che la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una omissione legislativa - com'è quella ravvisata nell'ipotesi di mancata previsione, da parte della norma di legge regolatrice di un diritto costituzionalmente garantito, di un meccanismo idoneo ad assicurare l'effettività di questo - mentre lascia al legislatore, riconoscendone l'inevitabile competenza, di introdurre e di disciplinare anche retroattivamente tale meccanismo in via di normazione astratta, somministra essa stessa un principio cui il giudice comune è abilitato a fare riferimento per porre frattanto rimedio all'omissione in via di individuazione della regola del caso concreto.

In tema di c.d. additive di principio, particolare interesse riveste la **sentenza n. 243/1993**.

In essa la Corte ha premesso che il rispetto della discrezionalità del legislatore - già posto a base di precedenti decisioni di inammissibilità che rimettevano al suo intervento il superamento di sperequazioni incidenti su valori costituzionali e derivanti dalla diversità dei meccanismi di calcolo delle indennità di fine rapporto - non può risolversi nella protezione dell'inerzia del legislatore medesimo. Perciò, nuovamente investita delle questioni concernenti l'esclusione dell'indennità integrativa speciale dal computo dei trattamenti di fine rapporto dei dipendenti dello Stato, del "parastato", e delle "ferrovie dello Stato", la Corte non ha ritenuto di dover continuare a pronunziare decisioni di inammissibilità, né di esprimere moniti ulteriori, giacché ciò apparirebbe abdicazione alle funzioni del giudice delle leggi (**sentenza n. 243/1993**). La Corte ha ritenuto che "stante la necessaria valutazione di tutti i principi e gli interessi in gioco, la complessiva omogeneizzazione delle prestazioni di fine rapporto potrà richiedere di essere realizzata secondo moduli improntati al principio di gradualità (cfr., anche, le **decisioni n. 419/1989, n. 101, n. 260, n. 401 e n. 422/1990, n. 119/1991**) nei quali trovino adeguata considerazione la concreta disponibilità dei mezzi finanziari, e l'esigenza di perequare con priorità - anche in relazione a situazioni pregresse - i trattamenti corrispondenti alle retribuzioni più basse per le quali l'attuale situazione normativa lede il principio della sufficienza e pregiudica l'effettività della funzione previdenziale. Pertanto, la dichiarazione di incostituzionalità colpisce le norme impugnate nella parte in cui non prevedono meccanismi di computo dell'indennità integrativa speciale nei trattamenti di fine rapporto considerati.

A tale premessa, la Corte ha fatto seguire, tra le altre, la seguente pronuncia: "l'esclusione *in toto* dell'indennità integrativa speciale dalla base di calcolo dell'indennità di fine rapporto dei dipendenti dello Stato, del "parastato" e delle ferrovie dello Stato, contrasta con gli artt. 3 e 36 Cost., giacché produce sperequazioni sostanziali e ingiustificabili sia rispetto ad altri settori del

pubblico impiego (come quello dei dipendenti degli enti locali) che nell'ambito di ciascun settore (penalizzando in maggior misura i livelli retributivi più bassi), e, per altro verso, impedisce il pieno rispetto dei principi di proporzionalità e di sufficienza della retribuzione, anche differita, dei lavoratori dipendenti, alterando progressivamente il rapporto tra retribuzione reale e quantità e qualità del lavoro, e compromettendo, per le retribuzioni più basse, la sufficienza e la specifica funzione previdenziale del trattamento di fine rapporto (**sentenza n. 243/1993**; si veda anche **sentenza n. 142/1980**).

La Corte ha proseguito ritenendo che "la *reductio ad legitimitatem* delle norme che, in violazione degli artt. 3 e 36 Cost., escludono *in toto* l'indennità di fine rapporto dei dipendenti dello Stato, del "parastato" e delle "ferrovie dello Stato", non può avvenire né mediante una pronuncia meramente caducatoria - giacché essa paralizzerebbe la corresponsione delle indennità attualmente dovute - né mediante una sentenza additiva che renda integralmente computabile l'indennità integrativa speciale dei suddetti dipendenti, in quanto ciò comporterebbe sperequazioni di segno opposto nei confronti del settore privato e del regime INADEL, diversi essendo gli altri criteri di calcolo dei rispettivi trattamenti (**sentenza n. 243/1993**).

La *reductio ad legitimitatem* delle norme che, in violazione degli artt. 3 e 36 Cost., escludono *in toto* l'indennità di fine rapporto dei dipendenti dello Stato, del "parastato" e delle "ferrovie dello Stato", postula meccanismi legislativi di perequazione, idonei a realizzare la complessiva equivalenza dei trattamenti (sia nell'ambito dell'impiego pubblico che nei confronti del lavoro privato) ed il rispetto dei principi di proporzionalità e sufficienza della retribuzione, onde il legislatore è tenuto ad avviare tempestivamente - in occasione della prossima legge finanziaria o comunque nella prima occasione utile per scelte globali di bilancio - la predisposizione dei suddetti meccanismi secondo scelte discrezionali conformate ai principi indicati, graduando gli interventi alla stregua delle risorse finanziarie occorrenti e reperibili, nonché dell'esigenza di perequare con priorità i trattamenti corrispondenti alle retribuzioni più basse. Pertanto, la normativa impugnata è stata dichiarata costituzionalmente illegittima - per contrasto con gli artt. 3 e 36 Cost. - nella parte in cui non prevede per i trattamenti di fine rapporto ivi considerati, meccanismi legislativi di computo dell'indennità integrativa speciale secondo i principi ed i tempi indicati in motivazione (**sentenza n. 243/1993**).

Di interesse è anche la **sentenza n. 288/1994** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui per i lavoratori agricoli aventi diritto al trattamento speciale di disoccupazione non prevede, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto medesimo, un meccanismo di adeguamento monetario dell'indennità ordinaria spettante, per le giornate eccedenti quelle di trattamento speciale, nella misura indicata dall'art. 13 del d.-l. 2 marzo 1974, n. 30, convertito nella legge 16 aprile 1974, n. 114. Nello stesso senso, v. **sentenza n. 497/1988**.

Sentenze i cui esiti producono maggiori entrate o riducono oneri finanziari a carico dell'erario.

Con la **sentenza n. 98/1998** la Corte costituzionale ha ritenuto l'illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 3 e 27 Cost., dell'art. 188, secondo comma, cod. pen. - nella parte in cui non prevede la non trasmissibilità agli eredi dell'obbligo di rimborsare le spese del processo penale - in quanto, pur non potendosi disconoscere che quella delle spese processuali è materia nella quale il legislatore, salvo il limite della ragionevolezza, è dotato della più ampia discrezionalità, una volta che la scelta legislativa sia stata quella di introdurre l'istituto della remissione del debito e una volta che in questo si sia dato rilievo all'esistenza di indici di ravvedimento del condannato e all'esigenza di agevolarne il reinserimento sociale, non può non risentirne l'intera configurazione dell'obbligazione di rimborso delle spese processuali.

Con la **sentenza n. 217/1995** la Corte ha scrutinato la questione di legittimità costituzionale della legge della regione Basilicata, riappr. il 17 gennaio 1995, la quale, richiamando il terzo comma dell'art. 57, l. n. 833 del 1978, pone a carico del Fondo sanitario nazionale le prestazioni assistenziali e sanitarie in favore degli invalidi per causa di guerra e assimilati e degli invalidi civili per fatti di guerra, censurata per violazione dell'art. 117 Cost. per contrasto con i principi fissati dalla legislazione statale in materia. Al riguardo la Corte ha ritenuto eluso il divieto, stabilito dall'art. 5, settimo comma, l. n. 407 del 1990, di porre a carico del Servizio sanitario nazionale prestazioni non espressamente previste da leggi dello Stato; al riguardo, ha proseguito la Corte, non può sostenersi che quelle attribuite dalla legge regionale siano escluse dal divieto in base al richiamato art. 57, l. n. 833 del 1978, poiché tale norma, nel far salve le specifiche categorie protette, tra le quali gli invalidi per causa di guerra ed assimilati, ha fatto esplicito ed esclusivo riferimento alle prestazioni sanitarie, e non alle altre provvidenze economiche o accessorie, comprese nel diverso ambito dell'assistenza sociale. Del resto, pur ritenendo ricomprese nell'ambito dell'assistenza sanitaria le prestazioni in questione, è ravvisabile comunque il contrasto con il principio di autofinanziamento regionale degli oneri derivanti da erogazioni di livelli di assistenza sanitaria superiori a quelli uniformi, stabiliti dal piano sanitario nazionale (art. 13, d.lgs. n. 502 del 1992). La predetta legge della regione Basilicata è stata pertanto dichiarata costituzionalmente illegittima.

Intervento additivo di prestazione precluso alla Corte.

E' precluso alla Corte un "intervento consequenzialmente additivo" volto a "stabilire la retribuzione spettante ad dipendenti del comparto statale (nella specie, sottufficiali dell'arma dei carabinieri).

3. Legge di bilancio.

Legge formale.

La legge del bilancio - che si tratti dello Stato o che si tratti della Regione - è una legge formale che non può portare nessun innovamento nell'ordine legislativo, sì che da essa non possono derivare né impegni, né diritti della Regione diversi da quelli preesistenti alla legge stessa (**sentenza n. 7/1959**. Più di recente v. **sentenza n. 123/1975**).

A dimostrazione del carattere formale della legge di bilancio, la Corte con la **sentenza n. 37/1961** ha ritenuto che dichiarata l'illegittimità della legge sostanziale per violazione dell'art. 81 della Costituzione, e in particolare delle disposizioni contenenti l'indicazione degli stanziamenti da effettuare, si rende superflua la dichiarazione di illegittimità dei capitoli degli stati di previsione delle spese contenuti nella legge formale di bilancio e destinati a dare attuazione a quelle disposizioni.

Non occorre che la legge di spesa debba necessariamente precisare, esplicitamente o implicitamente, l'entità delle somme da erogarsi in base ad essa, né che non possa rinviare al bilancio propriamente impegnato la determinazione dell'esatto importo e, quindi, l'effettiva erogazione. L'entità della spesa può essere determinata in ciascun singolo esercizio. Tanto più se, per sua natura, la stessa *a priori* è solo determinabile e solo *a posteriori* determinata nella sua esatta entità (**sentenza 12/1987**).

Nozione.

Particolarmente rilevante è in tema di nozione di “bilancio” di cui all’art. 100 Cost., specie dopo la riforma del Titolo V Cost., la **sentenza n. 179/2007**. In questa pronuncia la Corte ha ritenuto che se è vero che, al momento dell’emanazione della Costituzione, per indicare l’intera finanza pubblica non poteva non farsi riferimento al bilancio dello Stato, è altrettanto vero che oggi tale dizione deve intendersi riferita non solo al bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata.

Approvazione dei bilanci regionali.

Non è fondata in relazione agli artt. 115 e 123 della Costituzione la questione di legittimità costituzionale dell’art. 20, quarto comma, della legge 16 maggio 1970, n. 281, che prevede la forma della legge per l’approvazione dei bilanci regionali: nel silenzio della Costituzione, si tratta, infatti, di un principio generale già operante per le Regioni a statuto speciale, che ben si giustifica in considerazione delle analogie - di certo prevalenti rispetto agli elementi differenziali - tra i bilanci regionali e quello dello Stato. Non ne risultano violate né l’autonomia finanziaria regionale, in quanto essa si esplica, norma dell’art. 119 Cost., nelle forme e nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato; né quella statutaria, poiché, per quanto restrittivamente si interpreti il richiamo dell’art. 123 Cost. a leggi della Repubblica, sicuramente vi rientrano quelle leggi cui espressamente rinviano disposizioni comprese nel Titolo V della parte II del testo costituzionale, come è il caso appunto dell’art. 119: la forma richiesta, inoltre, assolve qui ad una precisa funzione di garanzia ponendosi la legge - nei confronti dell’attività amministrativa regionale svolta dalla Giunta ex art. 121 terzo comma della Costituzione - quale limite esterno insuperabile e giuridicamente vincolante (**sentenza n. 39/1971**).

Principio dell’equilibrio di bilancio.

È vero che le scelte di bilancio - decisioni fondamentali di politica economica e quindi, in ragione di questa loro natura, frutto di un’insindacabile discrezionalità politica - esigono un particolare e sostanziale rispetto anche da parte del giudice di legittimità costituzionale, rispetto che nella giurisprudenza della Corte si è già tradotto in precisi modelli di giudizio. Ma queste posizioni presuppongono chiaramente che il valore costituzionale dell’equilibrio finanziario, desumibile dall’art. 81 della Costituzione, non sia un presupposto per l’inammissibilità del giudizio di costituzionalità, ma rappresenti, piuttosto, un elemento della complessiva ponderazione dei valori costituzionali, inclusi quelli relativi alla ripartizione della competenza tra Stato e regioni, che costituisce la sostanza del giudizio di legittimità costituzionale (**sentenza n. 260/1990**). Sull’esigenza di salvaguardare l’unitarietà e globalità del bilancio, v. **sentenze nn. 1/1966, 22/1968 e 12/1987**.

Principio di chiarezza e solidità

Con la **sentenza n. 359/2007** la Corte ha ritenuto che il legislatore regionale (nella specie la Regione Siciliana, tenuto anche conto dell’art. 17, secondo comma, dello Statuto, secondo cui la legislazione regionale si svolge «entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato»), non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l’art. 81 Cost. si ispira (**sentenze n. 54/1958; n. 30/1959; n. 31/1961; n. 96/1966; n. 47/1967; n. 135/1968; n. 123/1975**).

Principi di certezza e annualità.

Con riferimento alla legge di bilancio, la Corte ha ritenuto che i principi di certezza ed annualità del bilancio degli enti pubblici, ivi compreso quello di una regione sono desumibili dall'art. 81 e dall'art. 5 della legge 19 maggio 1976, n. 335. Orbene, la Corte ha ritenuto che detti principi non impediscono la ripartizione di una spesa in più esercizi, secondo un criterio usuale per le spese continuative e pluriennali (**sentenza n. 347/1995**).

La legge regionale sarda 17 dicembre 1968, riapprovata il 6 novembre 1969, che autorizza il trasporto all'esercizio successivo degli ordini di accreditamento per spese in conto capitale rimasti in tutto o in parte inestinti nell'esercizio scaduto, non vulnera i principi dell'annualità del bilancio e di copertura delle spese enunciati dall'art. 81, commi primo e quarto, della Costituzione. L'utilizzazione dell'originaria apertura di credito mediante il suo trasferimento *ope legis* all'esercizio successivo non implica la imputazione di spese non effettuate nell'esercizio scaduto dai fondi di competenza del nuovo bilancio: il trasporto riguarda infatti spese residue del bilancio anteriore per le quali era già prevista la relativa copertura e l'annotazione contabile di esse non può essere fatta nella previsione di competenza del nuovo bilancio, ma figurerà nel conto residui del trascorso esercizio. Da questa netta separazione tra conto di competenza e conto dei residui consegue necessariamente l'impossibilità che una spesa relativa ad un esercizio scaduto venga soddisfatta con entrate della nuova competenza e viceversa (**sentenza n. 107/1970**).

Con la **sentenza n. 213/2008** la Corte ha affermato che la caratteristica fondamentale del bilancio di previsione è quella di riferirsi alle operazioni finanziarie che si prevede si verificheranno durante l'anno finanziario. Infatti soltanto riferendosi ad un determinato arco di tempo, il bilancio può assolvere alle sue fondamentali funzioni, le quali, in ultima analisi, tendono ad assicurare il tendenziale pareggio del bilancio, ed in generale la stabilità della finanza pubblica.

Principio di assegnazione globale delle entrate alle spese.

La Corte non ha ritenuto fondata, in riferimento all'art. 81 Cost., la questione di legittimità costituzionale di una legge regionale la quale prevedeva la copertura della spesa mediante attingimento ai fondi propri della regione anziché alle assegnazioni statali sul fondo sanitario nazionale. Infatti, anche quando sia previsto l'afflusso al bilancio regionale di mezzi del fondo sanitario nazionale aventi specifica destinazione, gli equilibri cui attende l'art. 81, quarto comma, Cost. restano salvaguardati nonostante la legge regionale di spesa non si dia carico di realizzare una specifica correlazione, sul piano della copertura finanziario-contabile, fra entrate ed uscite aventi medesima finalità. Ed invero, ciò non contraddice, anzi attua, il principio cardine della contabilità pubblica dell'assegnazione globale delle entrate alle spese (per effetto del quale tutte le entrate, da qualunque parte provengano, debbono formare una massa inscindibile di mezzi da destinare alle spese iscritte in bilancio), principio confermato per le regioni dall'art. 21 della legge n. 335/1976, il quale dispone che tutte le somme assegnate a qualsiasi titolo dallo Stato confluiscono nel bilancio regionale senza vincolo a specifiche destinazioni (**sentenza n. 347/1995**. Sul principio di unità del bilancio, si veda anche la **sentenza n. 1/1966**). Sull'esigenza di salvaguardare l'unitarietà e globalità del bilancio, v. **sentenze nn. 22/1968 e 12/1987**.

Differenza tra legge di bilancio e legge finanziaria.

La legge finanziaria e quella "di bilancio" derivano da un comune processo decisionale, ma mantengono una differente natura e subiscono limiti diversi per effetto dell'art. 81 Cost. Nel caso esaminato dalla Corte, è stato ritenuto che le norme di cui all'art. 31 della legge finanziaria per il 1986, rientrando fra le disposizioni per la formazione del bilancio emanate ai sensi dell'art. 11 della

legge n. 468/1978, non concernono l'approvazione del bilancio stesso. Sicché è stata ritenuta non fondata, in riferimento all'art. 81 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, della legge n. 41/1986, sotto il profilo che la previsione, in tale legge, di un contributo di malattia per le prestazioni del servizio sanitario nazionale avrebbe determinato la violazione del divieto di stabilire nuovi tributi con la legge di approvazione del bilancio (**sentenza n. 431/1987, n. 35/1985**).

Legge finanziaria: asserito uso improprio.

La legge finanziaria può concorrere a determinare e comunque sicuramente riflette finalità di politica economica generale, tanto che essa ha il compito di adeguare le entrate e le uscite del bilancio dello Stato, delle aziende autonome e degli enti pubblici collegati alla finanza statale, "agli obiettivi di politica economica" cui si ispirano il bilancio pluriennale e annuale: non è quindi improprio l'uso di tale legge per l'emanazione di una normativa che dispone finanziamenti, per di più in materia di particolare rilevanza economica e sociale (con sicuri riflessi sul bilancio dello Stato) anche se essa individui competenze e delinea procedimenti volti all'attuazione della manovra finanziaria e, sotto questo profilo possa esporsi a censure dirette a tutela dell'autonomia regionale (**sentenza n. 64/1987**).

Legge di bilancio dopo la novella del 1978 (legge n. 468).

Dopo la novella del 1978, il bilancio dello Stato ha subito una profonda trasformazione che, da strumento descrittivo di fenomeni di mera erogazione finanziaria, lo ha portato a connotarsi essenzialmente come mezzo di configurazione unitaria degli obiettivi economico-finanziari, nel quadro degli indirizzi socio-economici elaborati dal Governo ed approvati dal Parlamento, sicché esso si pone ormai come strumento di realizzazione di nuove funzioni di governo (come la programmazione di bilancio, le operazioni di tesoreria, ecc.) e più in generale di politica economica e finanziaria (**sentenza n. 244/1995**).

Questa impostazione è stata seguita dalla Corte quando (**sentenza n. 2/1994**) ha posto in rilievo che la nuova articolazione della disciplina di bilancio si compone di una pluralità di provvedimenti legislativi, tra loro complementari e concorrenti, non senza evidenziare, altresì, che essa persegue, tra le altre, la finalità di meglio programmare, definire e controllare le entrate e le spese pubbliche, per assicurare l'equilibrio finanziario e la sostanziale osservanza, in una proiezione temporale che supera l'anno, dei principi enunciati dall'art. 81 della Costituzione. In questo contesto – ha proseguito la Corte – si collocano non solo la legge di bilancio, intesa come approvazione del bilancio annuale e pluriennale, ma anche la legge finanziaria che, nell'attuale disciplina, definisce le grandezze e le compatibilità economico-finanziarie nonché le determinazioni quantitative, per gli anni considerati, degli stanziamenti e delle riduzioni di spesa (**sentenza n. 244/1995**).

Ulteriore essenziale passaggio contenuto nella **sentenza n. 244/1995** è quello nel quale si afferma che la nuova configurazione ed articolazione assunta dal bilancio preventivo, dopo la riforma, trova, inoltre, un fondamentale elemento di caratterizzazione nei c.d. risultati differenziali costituenti, nel loro insieme, il c.d. sistema dei saldi (risparmio pubblico, indebitamento o accreditamento netto, saldo netto da finanziare o da impiegare, ricorso al mercato) che, per effetto di quanto disposto dall'art. 6, ultimo comma, della legge n. 468/1978, vanno indicati distintamente nel quadro generale riassuntivo, con riferimento sia alle dotazioni di competenza che a quelle di cassa, in quanto espressivi degli equilibri complessivi della gestione, visti nella fase previsionale. Nella nuova fisionomia assunta dal bilancio, la funzione di riscontro, che costituisce l'essenza del giudizio di parificazione, attiene perciò anche alla verifica degli scostamenti che, negli equilibri stabiliti nel bilancio preventivo, si evidenziano in sede consuntiva, coerentemente con la previsione

del primo comma dell'art. 39 del regio decreto n. 1214/1934, alla luce dell'interpretazione in chiave sistematica di detta norma nel più recente quadro ordinamentale della materia.

Variazioni di bilancio.

La Corte ha avuto anche occasione di porre in evidenza il rilievo, per il giudizio di legittimità costituzionale, dei provvedimenti amministrativi di variazione di bilancio sottoposti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti.

Notevole è la **sentenza n. 384/1991**. In essa la Corte ha affermato che la questione di legittimità costituzionale relativa ad una legge sollevata dalla Corte dei conti nel corso di un giudizio sull'ammissione al visto ed alla registrazione di un decreto di variazione di bilancio non difetta di rilevanza; ciò in quanto il predetto decreto di variazione viene emanato proprio per dare applicazione alle norme della legge esaminata dalla Corte dei conti concernente la copertura finanziaria degli oneri assunti dallo Stato, con la conseguenza che a seguito dell'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme che prevedono l'assunzione di tali oneri per lo Stato, verrebbe meno la copertura finanziaria della variazione autorizzata e quindi il presupposto legittimante il relativo decreto.

Rapporto tra legge finanziaria e documento di programmazione economica e finanziaria.

Particolarmente interessante è la **sentenza n. 25/1993**, che ha affrontato, ai fini stabilire il rispetto dell'obbligo di copertura, l'idoneità della legge finanziaria a costituire mezzo di copertura di oneri in difformità (nell'impostazione del remittente) dai vincoli imposti nel documento di programmazione economico e finanziaria.

A questo proposito, e cioè sul legame che intercorre tra la legge finanziaria ed il documento di programmazione economica e finanziaria, ai fini di stabilire l'idoneità dei mezzi apprestati dalla prima rispetto al contesto economico-finanziario indicato dal secondo, la Corte costituzionale ha avuto occasione di pronunciarsi su ricorso della Corte dei conti nella sede del controllo.

Il Collegio rimettente ha richiamato le leggi n. 478/1978 e n. 362/1988, recanti innovazioni alla disciplina del bilancio dello Stato, le quali hanno previsto, in sostituzione del previgente sistema di bilancio meramente recettizio, un documento di programmazione economico-finanziaria, un bilancio "a legislazione vigente" - che riflette gli andamenti "inerziali" della spesa da correggere con la manovra di bilancio - ed una legge finanziaria chiamata ad assumere decisioni sostanziali di finanza pubblica per l'"approvazione del bilancio annuale e pluriennale a valenza programmatica, che riassume e conclude la decisione di bilancio". Nella prospettazione della Corte remittente, la nuova disciplina legislativa costituiva applicazione dei precetti e dei vincoli posti al bilancio dello Stato e alla legislazione di spesa dall'art. 81, terzo e quarto comma, della Costituzione, come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale, a partire dalla **sentenza n. 1/1966**, per le leggi pluriennali di spesa nel senso della necessità dell'indicazione dei mezzi finanziari occorrenti anche per gli oneri gravanti sugli esercizi successivi al primo, senza che ciò si dovesse tradurre in una previsione "stringente e puntuale", ma occorrendo, comunque, un riscontro in "impegnative esplicitazioni delle proiezioni pluriennali di finanza pubblica, in documenti programmatici sufficientemente articolati ed analitici, in bilanci pluriennali corredati di un'intelaiatura programmatica e previsionale ... (per le) decisioni di spesa che .. sono in grado di ipotecare ... i bilanci a venire ...".

Tali principi sono stati confermati ed ulteriormente sviluppati dalla **sentenza n. 384/1991**, nella quale opportunamente è stata esplicitata l'esigenza di un "equilibrio tendenziale tra entrate e

spese, la cui alterazione, in quanto riflettentesi sull'indebitamento, postula una scelta legata ad un giudizio di compatibilità con tutti gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri". Ma, nella logica seguita dalla Corte dei conti, gli stessi documenti di bilancio avrebbero segnalato che il legislatore si sarebbe limitato a prevedere la spesa, senza collocare tale previsione in un contesto di "ragionati equilibri di bilancio neppure per il triennio al quale si estende la programmazione finanziaria"; infatti "per il 1993, mentre il bilancio pluriennale programmatico (che riflette l'impostazione del documento di programmazione economico-finanziaria per il triennio 92-94) reca l'indicazione di un saldo netto da finanziare (..con indebitamento) pari a 102.700 miliardi, il bilancio triennale '92-94 (nel quale si riflettono le effettive decisioni di spesa pluriennale assunte dalla legge finanziaria 1992) indica che l'indebitamento raggiungerà, nel 1993, i 152.147 miliardi; per il 1994, poi, il divario si prospetta ancora più ampio poiché il saldo netto da finanziare auspicato dal bilancio pluriennale programmatico è previsto nella misura di 78.600 miliardi, mentre l'analogo saldo esposto nel bilancio triennale 1992-94 ammonta a 169.328 miliardi".

Questa divaricazione, secondo l'ordinanza di rimessione, sarebbe stata da considerare "del tutto irragionevole" e dipendente "in larga misura" dalla previsione di spese pluriennali e permanenti a carattere inderogabile e incomprimibile (cioè non modulabili dalle leggi finanziarie successive), alla cui previsione non farebbe riscontro l'indicazione, "sia pure di larga massima", delle risorse con cui farvi fronte.

La Corte costituzionale, disattendo la tesi della Corte dei conti, ha in proposito osservato che il legame tra legge finanziaria e documento di programmazione economica e finanziaria non può essere inteso nel senso di un vincolo assoluto, bensì come coerenza con gli indirizzi emergenti dal documento programmatico. Questa, come è noto, è espressione, per sua essenza, di un momento indicativo - e non precettivo come sembrerebbe invece trasparire dalle considerazioni della Corte dei conti - per cui gli scostamenti dalle sue previsioni, e specificamente da quelle del bilancio triennale programmatico, anch'esso di indirizzo, che fa parte del documento in parola, potrebbero assumere rilievo nello scrutinio di costituzionalità, attinente a profili di copertura finanziaria delle leggi nel quadro del tendenziale equilibrio tra entrate e spese (**sentenza n. 384 del 1991**), non tanto su di un piano meramente quantitativo, ma se denotino mancanza di coordinamento tra il momento di fissazione degli obiettivi e quello della individuazione delle scelte concrete, sì da togliere al primo quel valore di indirizzo che invece gli è riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale (**sentenze n. 384/1991, n. 12/1987, n. 1/1966**). Ciò non senza osservare che tale coordinamento assume rilevanza essenzialmente per le spese in conto capitale, perché, essendo possibile per la loro copertura il ricorso all'indebitamento, il documento programmatico costituisce un indubbio indirizzo per la ponderatezza delle relative decisioni.

La Corte costituzionale ha concluso affermando che la Corte dei conti - sembrando reputare prevalente, se non addirittura essenziale, l'aspetto quantitativo e senza tener conto del diverso rilievo che il documento programmatico assume per le spese di parte corrente rispetto a quelle in conto capitale - affronta in un'ottica diversa dalle linee anzidette che comunque escludono di poter attribuire a quel documento carattere precettivo (**sentenza n. 25/1993**). Sul valore di indirizzo del documento programmatico, v. anche **sentenze n. 384/1991, n. 12/1987, n. 1/1966**.

Quadro di classificazione delle entrate: funzione.

Con la **sentenza n. 138/1971**, la Corte ha ritenuto che, secondo la legislazione sulla contabilità generale dello Stato (artt. 22 e 226 del r.d. 23 maggio 1924, n. 827) la funzione del c.d. quadro di classificazione delle entrate è quella di assegnare le entrate alle diverse amministrazioni con i conseguenti obblighi ricadenti su queste. Si deve perciò recisamente escludere (sia per quanto riguarda lo Stato, sia per quanto riguarda le Regioni) che il quadro stesso costituisca parte integrante del bilancio di previsione. Nessun rilievo può darsi quindi al modo in cui venne redatto ed articolato

il quadro di classificazione delle entrate relative al bilancio della Regione siciliana 1947-48 al fine di stabilire se l'art. 2 del D.P.R. 12 aprile 1948, n. 507 (sulla disciplina provvisoria dei rapporti finanziari fra Stato e Regione siciliana) debba essere interpretato nel senso che, riconoscendo di spettanza della Regione le "entrate elencate nel bilancio di previsione predisposto dalla stessa per l'esercizio finanziario 1947-48", esso abbia attribuito alla Regione anche le tasse automobilistiche.

Legge di bilancio e referendum abrogativo.

Affrontando i limiti del *referendum* abrogativo ex art. 75 Cost. in relazione alle "leggi di bilancio, la Corte ha ritenuto che l'esclusione di tali leggi in relazione al *referendum* abrogativo, deve intendersi riferita alle leggi di approvazione del bilancio pluriennale dello Stato, nonché alla legge finanziaria. Detto limite implica, altresì, la non sottoponibilità a *referendum* delle leggi collegate alla "finanziaria" che, al di là della loro qualificazione formale, presentino, nei singoli casi, effetti così strettamente connessi all'ambito di operatività delle leggi di bilancio, da non essere suscettibili di valutazioni frazionate ed avulse dal quadro delle compatibilità finanziarie generali (**sentenza 2/1994**).

Referendum abrogativo. Giudizio sull'ammissibilità. Leggi non suscettibili di abrogazione referendaria. Leggi di bilancio. Nozione ed ambito.

Le "leggi di bilancio" - per le quali l'art. 75, comma secondo, Cost., espressamente esclude la sottoponibilità a *referendum* abrogativo - non sono definite dalla norma costituzionale, onde la relativa nozione va ricavata dalle caratteristiche assunte dalle leggi stesse nell'evoluzione dell'ordinamento, facendo, in particolare, riferimento, per l'attuale assetto della materia, alla disciplina della l. n. 468 del 1978 (con le modifiche apportate dalla l. n. 362 del 1988), la quale articola la procedura relativa alla manovra finanziaria e di bilancio (**sentenza n. 12/1995**).

Sul punto, la Corte ha proseguito affermando che l'esclusione delle "leggi di bilancio" dal *referendum* abrogativo ex art. 75 Cost., deve intendersi riferita alle leggi di approvazione del bilancio pluriennale dello Stato, nonché alla legge finanziaria, ma implica, altresì, la non sottoponibilità a *referendum* delle leggi collegate alla "finanziaria" che, al di là della loro qualificazione formale, presentino, nei singoli casi, effetti così strettamente connessi all'ambito di operatività delle leggi di bilancio, da non essere suscettibili di valutazioni frazionate ed avulse dal quadro delle compatibilità finanziarie generali (**sentenze n. 12/1995, n. 2/1994**).

Tra le norme strettamente collegate all'ambito di operatività delle leggi di bilancio, la Corte ha ritenuto di comprendere a) le disposizioni concernenti l'alienazione o la gestione dei beni patrimoniali dello Stato, b) quelle sul riordino del sistema previdenziale dei lavoratori pubblici e privati (di cui al decreto legislativo n. 503 del 1992), nonché c) quelle riguardanti il cd. sistema della tesoreria unica, in quanto ha ad oggetto una disciplina che influisce sulla misura del ricorso all'emissione di titoli del debito pubblico; sicché la preclusione - prevista dall'art. 75, comma secondo, Cost., - è stata estesa anche a queste ultime (**sentenza n. 2/1994**).

Diversamente, con la **sentenza n. 35/1985**, la Corte ha ritenuto che le misure di politica economica prefigurate dal decreto-legge n. 10 del 1984 e realizzate dal decreto-legge n. 70 del 1984 (là dove prevedevano "il contenimento dell'inflazione nei limiti medi del tasso programmato per l'anno 1984, al fine di favorire la ripresa economica generale e mantenere il potere di acquisto delle retribuzioni") sono completamente estranee alla figura della legge di bilancio in senso tecnico, quale è desumibile dalle combinate previsioni degli artt. 75 e 81 Cost. Sul punto la Corte, considerato che, da un punto di vista formale dette disposizioni non venivano introdotte dalla legge finanziaria e, da un punto di vista sostanziale, che le misure investite dalla richiesta referendaria non riguardavano in modo specifico "la manovra di bilancio" né il fabbisogno della finanza pubblica,

sia pure allargata, ha ritenuto che non si può forzare il testo costituzionale fino al punto di affiancare alle leggi di bilancio le innumerevoli leggi comunque interessanti il bilancio medesimo, poiché una siffatta integrazione dell'art. 75 sarebbe inammissibile per la sua evidente esorbitanza dai limiti interpretativi posti dalla Corte con la **sentenza n. 16/1978** (si vedano anche **sentenze nn. 16/1978, 26/1982, 27/1981, 29/1981**).

La Corte ha altresì evidenziato la desumibilità di limiti impliciti all'ammissibilità di *referendum* abrogativi (**sentenza n. 16/1978**). In questa sentenza, la Corte ha anche affermato che le leggi di bilancio cui si riferisce l'art. 75 Cost., ben individuate come sono, sia per il loro procedimento formativo, sia per la loro tipica struttura, sia per i limiti cui le sottopone l'art. 81, terzo comma, Cost., non vanno confuse con le innumerevoli leggi di spesa quale è quella concernente il finanziamento dei partiti politici, né tale atto può essere fatto rientrare nella categoria delle leggi finanziarie.

In altra pronuncia (**sentenza 2/1994**) la Corte ha ritenuto che la richiesta di *referendum* per l'abrogazione delle disposizioni concernenti l'alienazione o la gestione dei beni patrimoniali dello Stato nonché di quelle sul riordino del sistema previdenziale dei lavoratori pubblici e privati, di cui al decreto legislativo n. 503/1992 ha ad oggetto disposizioni strettamente collegate all'ambito di operatività delle leggi di bilancio, sicché la preclusione - prevista dall'art. 75, comma secondo, Cost., per queste ultime - si estende necessariamente anche alle prime.

Nella **sentenza n. 16/1978** si trova affermato che le leggi di bilancio cui si riferisce l'art. 75 Cost., ben individuate come sono, sia per il loro procedimento formativo, sia per la loro tipica struttura, sia per i limiti cui le sottopone l'art. 81, terzo comma, Cost., non vanno confuse con le innumerevoli leggi di spesa quale è quella concernente il finanziamento dei partiti politici, né tale atto può essere fatto rientrare nella categoria delle leggi finanziarie.

4. Diritti fondamentali e oneri di spesa: il bilanciamento degli interessi.

Ambito del giudizio della Corte costituzionale e il principio di gradualità.

La Corte ha più volte sottolineato che dall'art. 81 della Costituzione derivi un principio di tendenziale equilibrio finanziario dei bilanci dello Stato. La Corte ha proseguito affermando che "le scelte di bilancio sono decisioni fondamentali di politica economica che, in ragione di questa loro natura, sono costituzionalmente riservate alla determinazione del Governo e all'approvazione del Parlamento. Si tratta, indubbiamente, di scelte che, essendo frutto di un'insindacabile discrezionalità politica, esigono un particolare e sostanziale rispetto anche da parte del giudice di legittimità costituzionale, rispetto che, nella giurisprudenza di questa Corte, si è già tradotto in precisi modelli di giudizio, quali la salvaguardia della essenziale unitarietà e globalità del bilancio (v. sentenze n. 12/1987, n. 22/1968, n. 1/1966) e, soprattutto, il riconoscimento del "principio di gradualità" in ordine all'attuazione di valori costituzionali che importi rilevanti oneri a carico del bilancio statale (v. **sentenze n. 26/1980, n. 349/1985, n. 12 e n. 173/1986, n. 33/1987, nonché ordinanze n. 336, n. 357, n. 672 e n. 840/1988 e n. 221/1989**). Ma, queste posizioni, occorre ancora sottolinearlo, presuppongono chiaramente che il valore costituzionale dell'equilibrio finanziario, desumibile dall'art. 81 della Costituzione, non sia un presupposto per l'inammissibilità del giudizio di costituzionalità, ma rappresenti, piuttosto, un elemento della complessiva ponderazione dei valori costituzionali" (**sentenza n. 260/1990**).

Segue una rassegna di giurisprudenza della Corte in cui i citati principi risultano essere stati applicati segnatamente con riferimento ai diritti di protezione sociale (artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost.) e al diritto alla salute (art. 32 Cost.).

Trattamento di quiescenza (artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost.).

Il trattamento di quiescenza del lavoratore - al pari della retribuzione in costanza di servizio, della quale costituisce sostanzialmente un prolungamento a fini previdenziali - deve essere proporzionato alla quantità ed alla qualità del lavoro prestato e deve in ogni caso assicurare al lavoratore medesimo ed alla sua famiglia mezzi adeguati alle loro esigenze di vita, per un'esistenza libera e dignitosa. Proporzionalità ed adeguatezza, che non devono sussistere soltanto al momento del collocamento a riposo, ma vanno costantemente assicurate anche nel prosieguo, in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta. Ma ciò non comporta automaticamente che, nella fase della liquidazione, il livello della pensione, in progressiva puntuale concomitanza con il servizio prestato, debba poter attingere il traguardo della integrale coincidenza con la retribuzione goduta all'atto della cessazione dal servizio, obiettivo indubbiamente ottimale, questo (ovviamente in quei rapporti di lavoro in cui, come in quelli dell'impiego statale, l'ultima retribuzione non possa essere quanto meno inferiore a quelle precedenti). Ad esso il legislatore può, però, con *gradualità* avvicinarsi (come ha poi operato, sempre nell'ambito del sistema pensionistico statale, aumentando la base pensionabile con gli artt. 43 e 53 del citato t.u. n. 1092 del 1973, nel testo sostituito dagli artt. 15 e 16 della legge 29 aprile 1976, n. 177), nell'esercizio di una discrezionalità, che faccia pur sempre salvi gl'inderogabili criteri di proporzionalità e di adeguatezza sopra indicati; e valgono in proposito i principi già affermati da questa Corte nelle **sentenze n. 124/1968, n. 57/1973, n. 92/1975, n. 275/1976 (sentenza n. 26/1980)**.

Il legislatore ordinario, pur avendo stabilito il principio che la pensione debba essere liquidata sulla base dell'ultima retribuzione conseguita in servizio attivo, ne stabilisce la misura in rapporto alla durata di tale servizio con opportune graduazioni, a seconda che gli anni di servizio attivo dal minimo necessario per acquisire il diritto al trattamento di pensione giungano al massimo (di regola 40 anni) nel qual caso, comunque, la pensione non può superare l'80 per cento dell'ultima retribuzione pensionabile conseguita. Ma tutto questo implica, dal punto di vista della costituzionalità, soltanto l'obbligo di tener presente il principio da attuare, ma non preclude, nell'ambito di una razionale discrezionalità, il potere del legislatore di stabilire le modalità ed i criteri, anche quantitativi, della disciplina concernente la materia. Ne consegue che specie nella ipotesi di vaste ed onerose innovazioni, come quella introdotta con i d.P.R. nn. 1080 e 1081 del 1970, anche in relazione alle esigenze di bilancio, si adotti un criterio di gradualità nello estendere al trattamento di quiescenza le maggiorazioni accordate per quello di attività, tanto più quando questa gradualità sia mantenuta, come nella specie, in un ristretto limite di tempo. Questo criterio di gradualità, di per sé non illegittimo sul piano costituzionale, concorre a dimostrare come la dedotta violazione del principio di eguaglianza non sussista: ed infatti non è dubbio che le situazioni dei collocati a riposo sono legittimamente differenziate in riferimento alla data di cessazione dal servizio (**sentenza n. 57/1973**).

Con la **sentenza n. 213/1972** la Corte ha ritenuto che costituisce provvedimento di natura tecnico-finanziaria, la cui convenienza e discrezionalità rientrano nella sfera di competenza del legislatore e perciò non sono sindacabili dalla Corte costituzionale, l'aver lasciato le pensioni degli ex ufficiali di stato maggiore navigante, liquidate fino alla data di entrata in vigore della legge n. 658 del 1967, a carico della Gestione speciale senza trasferirle all'assicurazione obbligatoria, così come è avvenuto per le pensioni del personale amministrativo liquidate fino all'1 gennaio 1965. Pertanto, non è ipotizzabile alcun contrasto dell'art. 77 legge 27 luglio 1967, n. 658, con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione.

Con la **sentenza n. 180/1982**, la Corte ha ritenuto l'infondatezza di una questione di legittimità costituzionale in materia pensionistica avendo ritenuto che "rientra nella discrezionalità del legislatore ordinario la determinazione dell'ammontare delle prestazioni sociali e delle variazioni delle stesse sulla base di un razionale temperamento delle esigenze di vita dei lavoratori che ne sono beneficiari e della soddisfazione di altri diritti pur costituzionalmente

garantiti da un lato e delle disponibilità finanziarie dall'altro lato (**sentenze 128/1973 e n. 160/1974**). Discrezionalità che la Corte, che è priva dei necessari poteri istruttori, non può sindacare se non quando emerga la manifesta irrazionalità dei risultati attinti nelle disposizioni impugnate; il che è da escludere nella specie in cui le esigenze di vita, alle quali le prestazioni dell'INPS sono correlate, sono calcolate al livello delle pensioni minime”.

Con la **sentenza n. 173/1986**, la Corte ha rilevato che una spiccata diversità sussiste tra i regimi speciali ed il regime ordinario previdenziale generale, essendo gli uni collegati all'entità dei contributi versati e l'altro contraddistinto dal criterio della solidarietà sociale e dall'apporto finanziario dello Stato, dalla cumulabilità della pensione con la retribuzione, dalla riliquidazione della pensione in forma retributiva, dalla concessione di supplementi per l'attività prestata successivamente al pensionamento, dall'esistenza di pensioni minime, delle pensioni sociali, delle pensioni di invalidità, dalla differenziazione di contribuzioni derivante dalla diversità dei rapporti (lavoratori subordinati di varie categorie: commercio, industria, agricoltura, lavoratori autonomi, commercianti, artigiani ecc.). Sul punto, nell'articolata citata decisione, la Corte ha concluso che “che il legislatore, entro i confini della ragionevolezza, ha il potere di fissare discrezionalmente le misure ed i limiti anche in maniera differenziata per le diverse categorie rapportandoli al concreto momento storico ed economico; di determinare in concreto l'ammontare delle prestazioni e la variazione delle stesse sulla base di un contemperamento delle esigenze di tutti i lavoratori, che ne sono i beneficiari, e delle disponibilità finanziarie”. Tale principio era stato già affermato nelle **sentenze n. 300/1985, n. 22/1976, 23/1973, n. 164/1974**.

Anche nel presente paragrafo, va citata la **sentenza** additiva di principio **n. 243/1993**, nella quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei combinati disposti dell'articolo 1, terzo comma, lettere b) e c), della legge 27 maggio 1959 n. 324 con gli articoli 3 e 38 del d.P.R. 29 dicembre 1973 n. 1032; con gli articoli 13 e 26 della legge 20 marzo 1975 n. 70 e con gli articoli 14 della legge 14 dicembre 1973 n. 829 e 21 della legge 17 maggio 1985 n. 210, nella parte in cui non prevedono, per i trattamenti di fine rapporto ivi considerati, meccanismi legislativi di computo dell'indennità integrativa speciale secondo i principi ed i tempi indicati in motivazione. Particolarmente interessante è la parte motiva della pronuncia. La Corte ha ritenuto che “stante la necessaria valutazione di tutti i principi e gli interessi in gioco, la complessiva omogeneizzazione delle prestazioni di fine rapporto potrà richiedere di essere realizzata secondo moduli improntati al principio di gradualità (cfr., anche, le **decisioni n. 419/1989, n. 101, n. 260, n. 401 e n. 422/1990, n. 119/1991**) nei quali trovino adeguata considerazione la concreta disponibilità dei mezzi finanziari, e l'esigenza di perequare con priorità - anche in relazione a situazioni pregresse - i trattamenti corrispondenti alle retribuzioni più basse per le quali l'attuale situazione normativa lede il principio della sufficienza e pregiudica l'effettività della funzione previdenziale. Pertanto, la dichiarazione di incostituzionalità colpisce le norme impugnate nella parte in cui non prevedono meccanismi di computo dell'indennità integrativa speciale nei trattamenti di fine rapporto considerati. Tali meccanismi saranno realizzati dal legislatore secondo scelte discrezionali che rispettino i principi indicati specificamente nel paragrafo precedente. Questa dichiarazione comporta il riconoscimento della titolarità - in capo ai soggetti interessati - del diritto ad un adeguato computo dell'indennità integrativa speciale ai fini della determinazione del loro trattamento di fine rapporto.

Con la **sentenza n. 119/1991** la Corte, richiamando la propria costante giurisprudenza (v., ad esempio, **sentenze n. 213/1972, n. 83/1979, n. 26/1980, n. 173/1986, n. 531/1988, n. 96/1991**), ha ritenuto che dagli articoli 36 e 38 Cost. discende il principio che, al pari della retribuzione percepita in costanza del rapporto di lavoro, il trattamento di quiescenza, che della retribuzione costituisce un prolungamento a fini previdenziali, dev'esser proporzionato alla qualità e quantità del lavoro prestato e deve, in ogni caso, assicurare al lavoratore e alla sua famiglia mezzi adeguati alle esigenze di vita per un'esistenza libera e dignitosa. Tuttavia, secondo la medesima giurisprudenza, i ricordati principi di proporzionalità e di adeguatezza, i quali vanno costantemente assicurati in tutto

il periodo di quiescenza, non comportano che sia garantita in ogni caso l'integrale corrispondenza fra retribuzione e pensione, ma, pur presupponendo che quest'ultimo costituisca l'obiettivo ottimale, esigono piuttosto una commisurazione del trattamento di quiescenza al reddito percepito in costanza del rapporto di lavoro secondo determinazioni discrezionali del legislatore, le quali devono essere basate sul ragionevole bilanciamento del complesso dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti nell'attuazione graduale di quei principi, compresi quelli connessi alla concreta e attuale disponibilità delle risorse finanziarie e dei mezzi necessari per far fronte ai relativi impegni di spesa. Pertanto, contrariamente a quanto suppone il giudice *a quo*, al fine di dimostrare l'asserita incostituzionalità della disposizione impugnata rispetto ai parametri invocati non è sufficiente addurre la riconosciuta "natura retributiva" o, più precisamente, il carattere "di componente del normale trattamento economico dei magistrati", propri dell'indennità di funzione (v. **sentenza n. 238/1990**), ma occorre provare che la scelta compiuta dal legislatore con l'esclusione della predetta indennità dalla base retributiva computabile ai fini pensionistici sia manifestamente incongrua o irragionevole alla luce del complesso dei valori costituzionali coinvolti nella suddetta scelta. Sotto tale profilo, viene soprattutto in rilievo il fatto che la predetta indennità è sottoposta a un regime speciale, comportante fra l'altro la non pensionabilità e la non corresponsione della stessa in periodi in cui il servizio non è prestato (v. **sentenza n. 238/1990** e **ordinanza n. 594/1990**), ed è stata istituita per fini, che risultano anche in sede di lavori preparatori, di valorizzazione delle funzioni giudiziarie, in attesa dell'approvazione di un riordino complessivo del trattamento economico del personale di magistratura (come espressamente dispone lo stesso art. 3, oggetto della presente impugnazione). Sicché, in considerazione di tali elementi, che non possono ritenersi modificati o superati dalla mera estensione della medesima indennità a magistrati non appartenenti all'ordine giudiziario e agli avvocati e procuratori dello Stato (art. 2 della legge 6 agosto 1984, n. 425), e in considerazione del potere del legislatore di graduare e di modulare i fini perseguiti anche in rapporto a valutazioni di ordine finanziario, l'esclusione della pensionabilità dell'indennità in questione, operata dall'art. 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27, non costituisce un uso arbitrario e irragionevole della discrezionalità legislativa in ordine all'attuazione dei valori incorporati negli artt. 36 e 38 della Costituzione.

In tema di pensioni di guerra, la Corte, con la **sentenza n. 288/1995**, ha affermato che al legislatore è lasciata un'ampia discrezionalità per la determinazione dell'ammontare della pensione, il dovere di riconoscenza e di solidarietà verso i soggetti considerati dal d.P.R. n. 915 del 1978 dovendo essere temperato con i limiti delle disponibilità di bilancio e con i criteri di allocazione della spesa pubblica (nello stesso senso si veda **sentenza n. 405/1993**). La necessità di tale bilanciamento giustifica l'accostamento, nella misura in cui si riscontrino pari esigenze, della disciplina delle pensioni di guerra a quella delle pensioni ordinarie (cfr. **sentenza n. 97/1980**), e in particolare l'applicazione anche alle prime della regola che vieta il cumulo dei meccanismi di indicizzazione nel caso di titolarità di altre pensioni o di retribuzioni collegate alle variazioni del costo della vita.

Con la **sentenza n. 218/1995**, la Corte, esaminando una questione di legittimità costituzionale concernente il regime di incompatibilità tra assegno (o pensione) di invalidità ed indennità di mobilità, ha affermato che rientra nella discrezionalità del legislatore stabilire eventuali rapporti di non cumulabilità ovvero di incompatibilità tra diverse prestazioni previdenziali o assistenziali. È possibile quindi che in un bilanciamento complessivo degli interessi e dei valori in gioco che vede fronteggiarsi le esigenze della solidarietà e della liberazione dal bisogno (art. 38 della Costituzione) con i limiti conseguenti alla necessità di preservare l'equilibrio della finanza pubblica (art. 81 della Costituzione) il legislatore - in una situazione in cui si verificano plurimi eventi oggetto di assicurazioni sociali - valuti come sufficiente l'attribuzione di un unico trattamento previdenziale al fine di garantire al lavoratore assicurato mezzi adeguati alle esigenze di vita sue e della sua famiglia. Questa concentrazione dell'intervento del sistema di sicurezza sociale in un'unica prestazione deve però soddisfare il principio di eguaglianza e di ragionevolezza (art. 3

della Costituzione) non potendo pretermettersi che in generale chi subisce plurimi eventi pregiudizievoli si trova esposto ad una situazione di bisogno maggiore di chi ne subisce uno solo e quindi il primo non potrà, rispetto a quest'ultimo, avere un trattamento deteriore, pur dovendo farsi a tal fine una ponderazione globale e complessiva (e non già limitata a specifici aspetti o periodi) della pluralità di trattamenti astrattamente spettanti in ragione della pluralità di eventi verificatisi.

Sempre in ordine all'adeguatezza e proporzionalità richieste dall'art. 36 della Costituzione, la Corte, con la **sentenza n. 99/1995** (nello stesso senso v. **sentenze n. 17, n. 78/1995**), ha ritenuto che se è vero tali caratteristiche del trattamento pensionistico devono sussistere "non solo al momento del collocamento a riposo, ma anche in prosieguo, in rapporto al mutato potere d'acquisto della moneta, va pure tenuto conto che esiste il limite delle risorse disponibili, e che in sede di manovra finanziaria di fine anno spetta al Governo e al Parlamento introdurre modifiche alla legislazione di spesa, ove ciò sia necessario a salvaguardare l'equilibrio del bilancio dello Stato e a perseguire gli obiettivi della programmazione finanziaria". Difatti, ha proseguito la Corte, "spetta al legislatore, nell'equilibrato esercizio della sua discrezionalità e tenendo conto anche delle esigenze fondamentali di politica economica (sentenze n. 477, n. 226/1993), bilanciare tutti i fattori costituzionalmente rilevanti: nel caso in esame, il processo di perequazione delineato dal decreto-legge n. 409 del 1990, convertito nella legge n. 59 del 1991, non viene infatti vanificato, come sembra temere il giudice rimettente, ma soltanto differito per un periodo ragionevolmente contenuto; rinvio che, certo, non è dettato da motivi arbitrari, trovando fondamento nella più complessa manovra correttiva degli andamenti della finanza pubblica. In questa prospettiva, la norma denunciata non reca lesione agli artt. 36 e 38 della Costituzione, non determina disparità di trattamento, né appare in sé irragionevole".

Con la **sentenza n. 240/1992**, la Corte ha affermato che "l'art. 38 Cost. non esclude la possibilità di un intervento legislativo che, per una inderogabile esigenza di contenimento della spesa pubblica, riduca "in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza spettante" (cfr. **sentenza n. 822/1988**). L'attuazione del precetto costituzionale richiede un bilanciamento, modificabile nel tempo a seconda delle circostanze, tra i valori personali inerenti alla tutela previdenziale e "i principi connessi alla concreta e attuale disponibilità delle risorse finanziarie e dei mezzi necessari per far fronte ai relativi impegni di spesa" (**sentenza n. 119/1991**). Ma quando l'intervento legislativo incide sul trattamento di soggetti i quali, sebbene titolari di due o più pensioni, hanno un reddito complessivo inferiore al limite fissato dal d.l. n. 463 del 1983, così che per essi la modifica legislativa comporta una compressione delle esigenze di vita cui era precedentemente commisurata la prestazione previdenziale, il principio di solidarietà (sotteso all'art. 38 Cost.) coordinato col principio di razionalità-equità (art. 3 Cost.), impone una disciplina transitoria che assicuri un passaggio graduale al trattamento meno favorevole. Alla stregua di tali considerazioni la norma denunciata è apparsa lesiva degli artt. 3 e 38, secondo comma, Cost., nel caso sopra distinto sub b). Quando il pensionato, pur con l'apporto di una seconda pensione, risulta in possesso di un reddito complessivamente inferiore al limite legale, la regola della cristallizzazione della seconda pensione, non più integrabile, si impone a maggior ragione rispetto all'ipotesi, prevista dall'art. 6, comma 7, del d.l. n. 463 del 1983, di titolarità di una sola pensione non più integrabile a causa del superamento del limite reddituale.

Questo stesso concetto è stato ribadito nella **sentenza n. 417/1996** e, successivamente nella **sentenza n. 372/1998** dove la Corte ha affermato che gli artt. 36 e 38 della Costituzione "non escludono affatto la possibilità di un intervento legislativo che, per inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica, riduca in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza previsto, considerato che esiste il limite delle risorse disponibili e che, in sede di manovra finanziaria di fine anno, spetta al Governo ed al Parlamento introdurre modifiche alla legislazione di spesa, ove ciò sia necessario per salvaguardare l'equilibrio del bilancio dello Stato e perseguire gli obiettivi della programmazione finanziaria (v. **sentenze n. 390 e n. 99/1995, n. 240/1994, n. 119/1991, n. 531/1988**)".

Nella medesima **sentenza n. 240/1992**, la Corte ha ritenuto che la diminuzione del trattamento pensionistico (previsto dalla disposizione impugnata) è giustificata - e compensata ai fini dell'apprestamento di mezzi adeguati alle esigenze di vita - dall'incremento dei redditi del pensionato oltre il limite fissato dalla legge all'operatività del principio di solidarietà nella forma dell'integrazione al trattamento minimo. Perciò l'applicazione del criterio di gradualità mediante la tecnica della cristallizzazione è qui rimessa ad una discrezionalità più ampia del legislatore, salvo il principio di razionalità. La limitazione della cristallizzazione alla pensione principale, individuata dall'art. 6, comma 3, del d.l. n. 463 del 1983, risponde a un ragionevole bilanciamento degli interessi in gioco, tenuto conto dell'urgenza dell'interesse pubblico alla riduzione della spesa pensionistica.

Nella **sentenza n. 226/1993**, la Corte ha ribadito che la scelta in concreto del meccanismo di perequazione è riservata al legislatore chiamato ad operare il bilanciamento tra le varie esigenze nel quadro della politica economica generale e delle *concrete disponibilità finanziarie* (non senza tener conto che - secondo la giurisprudenza della Corte: **sentenze n. 173/1986** e **n. 30/1976** - nel vigente sistema pensionistico, ispirato anche al principio solidaristico, non è richiesta una rigorosa corrispondenza tra contribuzione e prestazione previdenziale, con il limite, però, della ragionevolezza, soprattutto se si tien conto che alla solidarietà tra lavoratori e pensionati si affianca sempre e comunque una solidarietà più ampia dell'intera collettività); bilanciamento questo che peraltro ha l'ineludibile vincolo di scopo di consentire una ragionevole corrispondenza (evitando che si determini un non sopportabile scostamento) tra dinamica delle pensioni e dinamica delle retribuzioni. Nello stesso senso si veda la **sentenza n. 241/1996**, in cui la Corte ha affermato che, nel disporre l'equiparazione economica degli stipendi tra appartenenti (nella specie) alla Polizia di Stato ed appartenenti all'Arma dei carabinieri, il legislatore non abbia ritenuto di modificare anche il trattamento di quiescenza; ciò non implica di per sé la violazione dei precetti costituzionali indicati nell'ordinanza di rimessione. Come la Corte ha più volte ribadito, infatti, "la scelta in concreto del meccanismo di perequazione è riservata al legislatore chiamato ad operare il bilanciamento tra le varie esigenze nel quadro della politica economica generale e delle concrete disponibilità finanziarie".

Con la **sentenza n. 361/1996** la Corte ha ritenuto non fondata, in riferimento agli artt. 3 e 38, secondo comma, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 6, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (recante: "Disposizioni in materia di finanza pubblica") - nella parte in cui non prevede per i crediti previdenziali, diversamente dai crediti di lavoro, il cumulo degli interessi legali con la rivalutazione monetaria in caso di pagamento ritardato - in quanto, posto che la **sentenza n. 156/1991**, ravvisando l'analogia funzionale delle prestazioni previdenziali con i crediti di lavoro, ma muovendo implicitamente dalla premessa della diversità strutturale delle due categorie di crediti, ha fondato l'estensione della regola del cumulo alle prestazioni previdenziali sul requisito di adeguatezza alle esigenze di vita del lavoratore, enunciato nell'art. 38, secondo comma, Cost.. La Corte ha aggiunto di avere più volte riconosciuto che "l'art. 38 Cost. non esclude la possibilità di un intervento legislativo che, per una inderogabile esigenza di contenimento della spesa pubblica, riduca in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza spettante", detta possibilità deve essere a maggior ragione ammessa per gli accessori del credito, in relazione ad una normativa che, in deroga al diritto comune dell'art. 1224 cod. civ., aggrava la responsabilità dell'ente pubblico previdenziale attribuendo al creditore il privilegio del coacervo della rivalutazione monetaria con gli interessi. Ed invero, dopo la sentenza n. 156 citata, in un contesto di progressivo deterioramento della finanza pubblica, la necessità di una più adeguata ponderazione dell'interesse collettivo al contenimento della spesa pubblica è stata fatta valere dal legislatore con la norma in esame, il cui inserimento nella legge finanziaria mette in evidenza la *ratio* autonoma che la rende non ingiustificata. Si vedano sul punto anche le **sentenze nn. 390/1995, 240/1994, 220/1988**.

Con la **sentenza n. 27/1998**, la Corte ha ritenuto non fondata, con riferimento agli artt. 2, 32, 38, commi primo e terzo, e 136 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge n. 210/1992, come sostituito dall'art. 7 d.l. 23 ottobre 1996 n. 548, convertito nella l. 20 dicembre 1996 n. 641, e dell'art. 1, comma 2, l. n. 641 del 1996, nella parte in cui, per il passato, riducono l'indennizzo del 70 per cento annuo ed escludono il diritto agli interessi e alla rivalutazione dei ratei arretrati maturati e non riscossi. Al riguardo, la Corte ha ritenuto che non è ad essa consentito sovrapporre le proprie valutazioni di merito a quelle che spettano e sono riservate al legislatore nelle determinazioni volte a predisporre i mezzi necessari a far fronte alle obbligazioni dello Stato nella materia dei cosiddetti diritti sociali, essendo soltanto il legislatore costituzionalmente abilitato a compiere gli apprezzamenti necessari a comporre nell'equilibrio del bilancio le scelte di compatibilità e di relativa priorità nelle quali si sostanziano le politiche sociali dello Stato. Ma la Corte ha proseguito ritenendo che, pur nel rispetto dell'ampia discrezionalità che dev'essere riconosciuta al legislatore, compete ad essa, nell'esercizio del controllo di costituzionalità sulle leggi, di garantire la misura minima essenziale di protezione delle situazioni soggettive che la Costituzione qualifica come diritti, al di sotto della quale si determinerebbe, con l'elusione dei precetti costituzionali, la violazione di tali diritti.

Con la **sentenza n. 219/1998**, la Corte ha ritenuto che il passaggio da un sistema pensionistico ad un altro, importando la "riduzione a omogeneità", implica "una scelta di coefficienti da operare sulla base di numerose variabili, ivi comprese le disponibilità finanziarie, e quindi con ampia discrezionalità" (**sentenze n. 138/1997, n. 618/1987 e n. 624/1988**). Affermazioni, queste, che *a fortiori* valgono nel caso in esame, dove la riduzione ad omogeneità appare vistosa solo in ragione del trattamento particolarmente favorevole prima goduto, nella specie, dai dipendenti dell'Agensud, in confronto con quello erogato dalle amministrazioni di nuova destinazione.

Con la **sentenza n. 327/1999** la Corte ha ritenuto che le prestazioni previdenziali connesse alla cessazione del rapporto di lavoro svolgono una funzione di sostentamento del lavoratore e della sua famiglia, sostituendo il reddito da lavoro nel periodo in cui, cessato il rapporto, possono manifestarsi situazioni di difficoltà e di bisogno. E proprio in ragione di tali finalità - comuni in fondo a tutti i crediti previdenziali - il puntuale adempimento di dette prestazioni è da ritenere compreso nel diritto ad avere assicurati i mezzi necessari per vivere, garantito dall'art. 38 Cost. Di conseguenza, anche se il legislatore può variamente disciplinare, sempre nei limiti della ragionevolezza, l'entità delle prestazioni previdenziali e degli oneri aggiuntivi dovuti in caso di ritardato pagamento, tenendo anche conto delle esigenze di reperimento delle necessarie risorse finanziarie, non si può tuttavia ritenere che gli sia consentito di escludere, in caso di ingiustificato ritardo nella liquidazione delle prestazioni previdenziali, la corresponsione di ogni prestazione accessoria, altrimenti dovuta.

Con la **sentenza n. 226/2000** la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, prima parte - come modificato, dall'art. 7, comma 1, del decreto-legge n. 548/1996, convertito in legge n. 641/1996 - e dell'art. 3, comma 7, della legge n. 210/1992, nonché dell'art. 1, comma 2, della legge n. 238/1997, sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, secondo comma, e 38 Cost. Secondo la Corte, il diritto a misure di sostegno assistenziale in caso di malattia, alla stregua dell'art. 38 della Costituzione - e, in particolare, il diritto ad un equo indennizzo a carico dello Stato per i danni irreversibili da epatiti post-trasfusionali per il periodo compreso tra il manifestarsi dell'evento dannoso e l'ottenimento dell'indennizzo già stabilito dall'art. 1, comma 3, della legge n. 210/1992 - non è indipendente dal necessario intervento del legislatore nell'esercizio dei suoi poteri di apprezzamento della qualità, della misura e delle modalità di erogazione delle provvidenze da adottarsi, nonché della loro gradualità, in relazione a tutti gli elementi di natura costituzionale in gioco, compresi quelli finanziari, la cui ponderazione rientra nell'ambito della sua discrezionalità; sicché non è dato alla Corte sostituire alle necessarie valutazioni politiche del legislatore una propria decisione che, in mancanza di criteri giuridico-

costituzionali predeterminanti, si risolverebbe in un'esorbitanza in un campo che non è il proprio e nel quale trovano comunque applicazione gli strumenti ordinari dell'assistenza sociale, anche in relazione alle menomazioni alla salute di cui è questione. Né è giustificata la pretesa necessaria equiparazione tra coloro che abbiano subito il danno prima e dopo l'entrata in vigore della legge n. 210/1992.

Con la **sentenza n. 310/2000**, la Corte si è pronunciata sulla legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 181, 182 e 183, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), dell'art. 3-bis del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79 (Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica), convertito in legge 28 maggio 1997, n. 140, nonché dell'art. 36, commi 1, 3 e 5, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure urgenti di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo). Le denunciate norme, sopravvenute nelle more dei giudizi principali, contengono disposizioni relative alle modalità di pagamento delle somme maturate dagli aventi diritto in applicazione delle **sentenze n. 495/1993 e n. 240/1994**.

Nella specie, i rimettenti muovevano dalla premessa che, nella specie, l'intervento del legislatore sia costituzionalmente illegittimo perché l'assetto impresso dalle nuove norme ai rapporti sostanziali oggetto dei giudizi pendenti non coincide col riconoscimento agli attori del diritto loro spettante a percepire interamente, non solo gli arretrati, ma anche gli accessori (interessi e rivalutazione monetaria) sui crediti risultanti dalle pronunce della Corte, cui il legislatore ha dato esecuzione. In proposito la Corte non ha mancato di "sottolineare che in materia di diritti di prestazione, anche costituzionalmente garantiti, come si riconosce al legislatore una certa sfera di discrezionalità nel graduarne il soddisfacimento nel tempo, tenendo anche conto delle risorse finanziarie disponibili, egualmente si deve ammettere che esso abbia in linea di principio la possibilità, quando si tratti di crediti relativi ad epoca anteriore al loro acclaramento - scaturiti dalla pronuncia di illegittimità costituzionale delle norme che li escludevano o li limitavano - di prevederne il soddisfacimento con modalità e in misura diverse rispetto ai casi normali". Peraltro, ad avviso della Corte, "la definitiva quantificazione del dovuto e la congrua procedimentalizzazione della sua erogazione (a causa anche della necessità di predisporre la relativa copertura finanziaria) realizzano un assetto nuovo, corrispondente a quanto il legislatore, nella sua responsabilità, ha ritenuto possibile fare, in una situazione palesemente eccezionale, onde consentire la concreta realizzazione dei diritti controversi, tenuto conto - nel quadro generale delle compatibilità - del rapporto corrente fra l'ingente entità delle pretese e le effettive disponibilità finanziarie, consentite dalla congiuntura economica del Paese".

Nella **sentenza n. 30/2004**, la Corte ha affermato che non esiste un principio costituzionale che possa garantire l'adeguamento costante delle pensioni al successivo trattamento economico dell'attività di servizio corrispondente; l'individuazione di meccanismi che assicurino la perdurante adeguatezza delle pensioni è infatti riservata alla valutazione discrezionale del legislatore, operata sulla base di un "ragionevole bilanciamento del complesso dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti (...), compresi quelli connessi alla concreta e attuale disponibilità delle risorse finanziarie e dei mezzi necessari per far fronte ai relativi impegni di spesa" (**sentenza n. 119/1991**; nello stesso senso, cfr. **ordinanza n. 531/2002**; **sentenze n. 457/1998 e n. 226/1993**), ma con il limite, comunque, di assicurare "la garanzia delle esigenze minime di protezione della persona" (**sentenza n. 457/1998**).

Il perdurante necessario rispetto dei principi di sufficienza ed adeguatezza delle pensioni impone al legislatore, pur nell'esercizio del suo potere discrezionale di bilanciamento tra le varie esigenze di politica economica e le disponibilità finanziarie, di individuare un meccanismo in grado di assicurare un reale ed effettivo adeguamento dei trattamenti di quiescenza alle variazioni del costo della vita (**ordinanze n. 241/2002, n. 439/2001 e n. 254/2001**). Con la conseguenza che il verificarsi di irragionevoli scostamenti dell'entità delle pensioni rispetto alle effettive variazioni del potere d'acquisto della moneta, sarebbe indicativo della inidoneità del meccanismo in concreto

prescelto ad assicurare al lavoratore e alla sua famiglia mezzi adeguati ad una esistenza libera e dignitosa nel rispetto dei principi e dei diritti sanciti dagli artt. 36 e 38 della Costituzione (**sentenza n. 30/2004**).

Tali principi sono stati di recente ribaditi dalla Corte (**ordinanza n. 202/2006**) secondo la quale il principio della proporzionalità della pensione alla quantità e alla qualità del lavoro prestato, nonché della sua adeguatezza alle esigenze di vita del lavoratore e della sua famiglia – che deve essere osservato non solo al momento del collocamento a riposo del lavoratore, ma anche successivamente, in relazione al mutamento del potere di acquisto della moneta – non impone affatto il necessario adeguamento del trattamento pensionistico agli stipendi, giacché spetta alla discrezionalità del legislatore determinare le modalità di attuazione del principio sancito dall'art. 38 della Costituzione (**sentenza n. 30/2004**). Tale determinazione, ha proseguito la Corte, consegue al bilanciamento del complesso dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti, anche in relazione alle risorse finanziarie disponibili e ai mezzi necessari per far fronte agli impegni di spesa, con il limite comunque di assicurare «la garanzia delle esigenze minime di protezione della persona» (**sentenza n. 457/1998**). In questo senso, si vedano anche **ordinanze n. 383/2004, n. 531/2002, n. 256, n. 254/2001 e n. 240/1994**.

Sulla facoltà di riscatto del servizio pre-ruolo (nella specie dei fattorini), la Corte (sentenza n. 227 del 1993) ha affermato, con riferimento ad altra fattispecie di riscatto a fini pensionistici, che "trattandosi di un "beneficio, la sua misura è rimessa alla discrezionalità del legislatore, ai fini del bilanciamento dell'interesse della categoria protetta con le disponibilità finanziarie" (**ordinanza n. 276/2002**). Si veda anche **sentenza n. 227/1993**.

Con la **sentenza n. 426/2006** la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 6, secondo e terzo periodo, del d.lgs. 23 febbraio 2000, n. 38, censurato, per contrasto con gli artt. 3, secondo comma, 38, secondo comma, e 76 Cost., nella parte in cui non consente di procedere ad una valutazione complessiva dei postumi conseguenti ad infortuni sul lavoro o malattie professionali verificatisi prima della entrata in vigore del decreto ministeriale 12 luglio 2000 e di quelli intervenuti dopo tale data. Quanto, in particolare, all'art. 38 Cost., l'infondatezza è stata motivata in considerazione che detto parametro costituzionale rimette alla discrezionalità legislativa la determinazione di tempi, modi e misura delle prestazioni sociali sulla base di un razionale contemperamento con la soddisfazione di altri diritti costituzionalmente garantiti e nei limiti delle compatibilità finanziarie. Del resto, l'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali non è ispirata al criterio della piena socializzazione del rischio, giacché il d.P.R. n. 1124 del 1965 circoscrive l'ambito della sua operatività in relazione sia all'aspetto oggettivo, che a quello soggettivo (**sentenze n. 17/1995 e n. 310/1994**).

Il diritto alla salute (art. 32 Cost.).

Considerato come diritto a ottenere trattamenti sanitari, il diritto alla salute è basato su norme costituzionali di carattere programmatico ed è condizionato all'attuazione che ne dà il legislatore ordinario (statale e regionale): attuazione, costituzionalmente obbligatoria, da realizzare gradualmente, attraverso il ragionevole bilanciamento - sindacabile dalla Corte costituzionale - con altri interessi o beni assistiti da pari tutela costituzionale nonché con l'obiettiva disponibilità di risorse organizzative e finanziarie (**sentenza n. 455/1990**).

Particolarmente articolata e complessa è la motivazione di non fondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 674 codice penale, e 2 n. 7 del d.P.R. 24 maggio 1988 n. 203, di cui alla **sentenza n. 127/1990**. Il remittente, ritenendo che il combinato disposto dei due articoli citati, avrebbe consentito al titolare dell'impianto di non adottare le migliori misure che la tecnica prevede per il contenimento e la riduzione delle emissioni inquinanti quando esse comportino all'azienda costi eccessivi, ha ritenuto che il citato combinato disposto si ponesse in contrasto con i

richiamati parametri della Costituzione. Infatti, secondo un orientamento giurisprudenziale, maturato prima che entrasse in vigore il decreto n. 203 del 1988, e che il Pretore remittente aveva condiviso, dovevano ritenersi "non consentite", nei sensi di cui al secondo comma dell'art. 674 del codice penale, quelle emissioni inquinanti che si verificassero a causa della mancata adozione di tutte le misure di contenimento suggerite dalla tecnica più avanzata. Nel merito, la Corte ha ritenuto che "il limite del costo eccessivo viene in causa soltanto quando il limite ultimo assoluto e indefettibile rappresentato dalla tollerabilità per la tutela della salute umana e dell'ambiente in cui l'uomo vive (tutela affidata al principio fondamentale di cui all'art. 32 della Costituzione, cui lo stesso art. 41, secondo comma, si richiama) sia stato rispettato: "nel senso, cioè, che l'autorità non potrebbe imporre nuove tecnologie disponibili, capaci di ridurre ulteriormente il livello d'inquinamento, se queste risultino eccessivamente costose per la categoria cui l'impresa appartiene. Tuttavia, poiché le autorità devono tenere conto dell'evoluzione sia della situazione ambientale che della migliore tecnologia disponibile (art. 11), l'art. 13 prevede che all'onere economico si abbia riguardo soltanto ai fini delle prescrizioni sui tempi e modi di adeguamento. Il che significa che nemmeno i miglioramenti sono esclusi, quando la situazione ambientale lo richieda e la tecnologia si sia evoluta, e nemmeno in tal caso l'onere economico può essere d'ostacolo alla fissazione di limiti di emissione inferiori e all'obbligo di adottare tecnologie più idonee: ma se ne tiene conto ai fini di un adeguamento temporale graduale". La Corte ha concluso ritenendo che "conseguentemente il condizionamento al costo non eccessivo dell'uso della migliore tecnologia disponibile va riferito al raggiungimento di livelli inferiori a quelli compatibili con la tutela della salute umana: salvo che non si tratti di piani di risanamento di zone particolarmente inquinate, nel qual caso del costo della migliore tecnologia disponibile si terrà conto soltanto ai fini delle prescrizioni sui tempi e modi dell'adeguamento a livelli di emissione più rigorosi".

Il diritto alla salute è riconosciuto e garantito come un diritto primario e fondamentale ai fini di una piena ed esaustiva tutela, restando, peraltro, compito del legislatore ordinario operare il bilanciamento degli interessi tutelati da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento (**ordinanza n. 40/1991**).

Tale argomento è stato impiegato dalla Corte in occasione dell'esame di una questione di legittimità costituzionale in relazione ad una disposizione (artt. 25, ultimo comma, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 e 1 della legge della Regione Liguria del 14 dicembre 1976, n. 41) nella parte in cui non prevedevano l'obbligatorietà del rimborso integrale della spesa per prestazioni sanitarie e di ricovero ospedaliero effettuato all'estero perché non tempestivamente o adeguatamente fornite dalle strutture nazionali pubbliche o private convenzionate (**sentenza n. 247/1992**).

Nella **sentenza n. 304/1994**, la Corte ha ritenuto che, nell'ambito della tutela costituzionale accordata al "diritto alla salute" dall'art. 32 della Costituzione, il diritto a trattamenti sanitari "è garantito a ogni persona come un diritto costituzionale condizionato dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento" (v. **sentenze n. 455/1990, n. 218/1994, 247/1992, 40/1991, 1011/1988, 212/1983, 175/1982**). Ciò comporta – ha proseguito la Corte – che, al pari di ogni altro diritto costituzionale a prestazioni positive, il diritto a trattamenti sanitari, essendo basato su norme programmatiche che impongono al legislatore un obbligo costituzionale all'attuazione della tutela della salute, diviene per il cittadino "pieno e incondizionato" nei limiti in cui lo stesso legislatore, attraverso una non irragionevole opera di bilanciamento fra i valori costituzionali e di commisurazione degli obiettivi conseguentemente determinati alle risorse esistenti, predisponga adeguate possibilità di fruizione delle prestazioni sanitarie.

Nella **sentenza n. 416/1995**, la Corte, richiamando le linee fondamentali del nuovo assetto del settore della sanità innanzi esposte in ordine alle serie di responsabilità a vari livelli e ai limiti degli interventi finanziari dello Stato, ha “sottolineato il collegamento tra responsabilità e spesa, in conseguenza delle scelte effettuate da ciascun ente, ed autonomia dei vari soggetti ed organi correlata alle disponibilità finanziarie”. Al riguardo, la Corte ha aggiunto (richiamando la **sentenza n. 356/1992**), che “in presenza di limitatezza delle risorse e riduzione delle disponibilità finanziarie accompagnata da esigenze di risanamento del bilancio nazionale, non è pensabile di poter spendere senza limite, avendo riguardo soltanto ai bisogni quale ne sia la gravità e l’urgenza; è viceversa la spesa a dover essere commisurata alle effettive disponibilità finanziarie, le quali condizionano la quantità ed il livello delle prestazioni sanitarie, da determinarsi previa valutazione delle priorità e compatibilità e tenuto ovviamente conto delle fondamentali esigenze connesse alla tutela del diritto alla salute, certamente non compromesse con le misure ora in esame”.

Con la **sentenza n. 267/1998**, la Corte, richiamando la propria giurisprudenza ha ribadito che “il diritto alla salute, previsto dall’art. 32, implica il diritto ai trattamenti sanitari necessari per la sua tutela ed è “garantito ad ogni persona come un diritto costituzionalmente condizionato all’attuazione che il legislatore ne dà attraverso il bilanciamento dell’interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti” (*ex plurimis*, **sentenze n. 304/1994, n. 218/1994, n. 247/1992, n. 455/1990**). In questa ottica, l’ammissione all’assistenza indiretta - come il diritto alla scelta del medico e del luogo di cura - deve essere quindi temperata con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra in relazione alle risorse organizzative e finanziarie, di cui dispone (**sentenza n. 247/1992**).

Con la **sentenza n. 509/2000** (già citata in altro paragrafo), la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di norme regionali che precludevano, in modo assoluto ed indifferenziato, l’ammissibilità del rimborso delle spese sostenute dall’assistito che si sia avvalso della cosiddetta assistenza indiretta in tutti i casi in cui il ricorso alla medesima non sia stato preventivamente autorizzato dagli organi competenti. Il bilanciamento degli interessi in gioco deve tenere conto dei limiti oggettivi che il legislatore incontra in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone, restando salvo, in ogni caso, quel “nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana” (**sentenze n. 309/1999, n. 267/1998, n. 247/1992**), il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l’attuazione di quel diritto.

Di rilievo è la **sentenza n. 200/2005** che ha esaminato la questione di legittimità costituzionale dell’art. 37, comma 3, della legge della Regione Marche 17 luglio 1996, n. 26 (Riordino del servizio sanitario regionale), il quale dispone che, fino alla definizione degli accordi di cui all’art. 5, comma 4, di detta legge, restano valide le modalità di accesso alle prestazioni così come disciplinate dall’art. 19 della legge 11 marzo 1988, n. 67, e cioè che, in via provvisoria, resta fermo l’obbligo della preventiva autorizzazione per l’accesso alle strutture sanitarie non pubbliche, entro i limiti ed i termini stabiliti da quest’ultima norma. Al riguardo, la Corte ha ritenuto che “le citate disposizioni si configurano dunque, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, essenzialmente come norme di principio della legislazione statale dirette a garantire ad ogni persona il diritto alla salute come «un diritto costituzionale condizionato dall’attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell’interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti», tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento (**sentenze n. 304/1994, n. 247/1992**). In particolare, dall’indicato orientamento giurisprudenziale si ricava che anche nel sistema dell’accreditamento permangono i poteri di controllo, indirizzo e verifica delle Regioni e delle USL, tanto che «la libertà di scegliere, da parte dell’assistito, chi chiamare a fornire le prestazioni sanitarie non comporta affatto una libertà sull’*an* e sull’esigenza delle prestazioni», in quanto resta confermato il principio fondamentale che

l'erogazione delle prestazioni soggette a scelte dell'assistito è subordinata a formale prescrizione a cura del servizio sanitario nazionale (**sentenza n. 416/1995**).

In tema di bilanciamento tra equilibrio della finanza pubblica e uguaglianza di tutti i cittadini nell'esercizio dei diritti fondamentali, v. **sentenza n. 203/2008**.

Risorse finanziarie limitate e contenuto minimo del diritto fondamentale.

La Corte ha ripetutamente affermato che la tutela del diritto alla salute non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie delle quali dispone; ma ha anche precisato (**sentenze n. 267/1998, n. 416/1995, n. 304, n. 218/1994, n. 247/1992, n. 455/1990**) che le esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana. Ed è certamente a quest'ambito che appartiene il diritto dei cittadini in disagiate condizioni economiche, o indigenti secondo la terminologia dell'art. 32 della Costituzione, a che siano loro assicurate cure gratuite (**sentenza n. 309/1999**). Nella sentenza in esame, la Corte ha ritenuto che la disciplina censurata è "tuttavia censurabile, alla luce dell'art. 32 della Costituzione, nella parte in cui con essa si nega qualsiasi forma di assistenza sanitaria ai cittadini che, trovandosi all'estero per motivi diversi dal lavoro o dalla fruizione di borse di studio, versino in disagiate condizioni economiche". Peraltro, "una volta rilevato che nel bilanciamento dei diversi interessi coinvolti nella disciplina censurata non può essere ignorata la posizione delle persone a favore delle quali la garanzia costituzionale è posta dall'art. 32 con il massimo di cogenza, questa Corte non può procedere oltre. Esulerebbe dalla sfera della giustizia costituzionale definire nei dettagli i presupposti soggettivi, le condizioni oggettive, i modi, le procedure e le forme nelle quali il diritto degli indigenti deve realizzarsi. Si tratta infatti di valutazioni alle quali non sono estranei margini di discrezionalità apprezzabili solo dal legislatore. La stessa nozione di indigenza utilizzata nell'articolo 32, e che in una recente sentenza è stata fatta coincidere con quella di insufficienti disponibilità economiche (**sentenza n. 185/1998**), non possiede un significato puntuale e sempre identico a se stesso, sì che possano essere determinati con una sentenza di questa Corte i limiti di reddito o i tetti patrimoniali al di sotto dei quali le condizioni economiche di una persona siano da ritenere insufficienti a fronteggiare le esigenze terapeutiche, anche perché i criteri di cui il legislatore può far uso per determinare il contenuto di tale nozione possono variare a seconda della maggiore o minore onerosità di una cura".

In tale logica la Corte (**sentenza n. 432/2005**) ha ritenuto incostituzionale l'art. 41 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) che espressamente sancisce il principio secondo il quale «gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste [...] per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti». Al riguardo, la Corte non accolto la prospettazione regionale secondo la quale nella specie si sarebbe trattato di disposizioni per così dire "facoltative", non essendo destinata, detta disposizione, in sé, a soddisfare diritti fondamentali; di qui la legittimità di scelte intese a bilanciare la massima fruibilità del beneficio con la limitatezza delle risorse finanziarie, per far fronte al consistente maggior onere che dal beneficio in questione deriva per l'ente regionale. D'altra parte, ha proseguito la difesa regionale, se un tale bilanciamento è imposto anche «in relazione alle risorse organizzative e finanziarie, restando salvo, in ogni caso, il nucleo irriducibile del diritto alla salute» (v., fra le tante, la **sentenza n. 509/2000**), tanto più tale ponderazione si impone – ha sottolineato la Regione – «se lo scopo è quello di contenere l'esborso economico per prestazioni aggiuntive che costano».

L'assunto della Regione, corretto in linea di principio, è stato ritenuto del tutto eccentrico rispetto alla previsione oggetto di censura. "La circostanza che la Regione abbia nella specie introdotto un regime di favore senz'altro eccedente i limiti dell'"essenziale", sia sul versante del diritto alla salute, sia su quello delle prestazioni concernenti "i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", non esclude affatto che le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie – debbano essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza; al legislatore (statale o regionale che sia) è consentito, infatti, introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una "causa" normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria".

Con la **sentenza n. 309/1999**, la Corte ha ritenuto che il diritto fondamentale garantito dall'art. 32 della Costituzione non è adeguatamente salvaguardato dalla disciplina contenuta negli artt. 1 e 2 del d.P.R. 31 luglio 1980, n. 618, dettata in attuazione della delega di cui alle lettere a) e b) dell'art. 37 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, nella parte in cui non prevedono alcuna forma di assistenza sanitaria a favore dei cittadini italiani all'estero per motivi diversi dal lavoro o dalla fruizione di borse di studio. Al riguardo, la Corte ha ricordato di avere ripetutamente affermato che la tutela del diritto alla salute non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie delle quali dispone; ma ha anche precisato (**sentenze n. 267/1998, n. 416/1995, n. 304 e n. 218/1994, n. 247/1992, n. 455/1990**) che le esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana. Ed è certamente a quest'ambito che appartiene il diritto dei cittadini in disagiate condizioni economiche, o indigenti secondo la terminologia dell'art. 32 della Costituzione, a che siano loro assicurate cure gratuite.

La Corte ha anche dichiarato l'incostituzionalità (**sentenza n. 267/1998**, già citata in altro paragrafo) del paragrafo 8.6 dell'allegato I della legge della regione Piemonte 23 aprile 1990, n. 37 (Norme per la programmazione socio-sanitaria regionale e per il Piano socio-sanitario regionale per il triennio 1990-92), nella parte in cui stabilisce che il rimborso delle spese erogate per le prestazioni sanitarie ricevute presso case di cura private è condizionato dalla preventiva autorizzazione della Usl competente anche nei casi nei quali la gravità delle condizioni dell'assistito e l'indifferibilità dell'intervento, non fruibile presso strutture sanitarie pubbliche, non permettono di richiederla in tempo.

Particolarmente interessante è il ragionamento seguito dalla Corte, che si riporta di seguito.

"La disposizione denunciata è apparsa, *in parte qua*, lesiva degli artt. 3 e 32 della Costituzione. Questa Corte, con giurisprudenza consolidata, ha infatti ripetutamente affermato che il diritto alla salute, previsto dall'art. 32, implica il diritto ai trattamenti sanitari necessari per la sua tutela ed è "garantito ad ogni persona come un diritto costituzionalmente condizionato all'attuazione che il legislatore ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti" (*ex plurimis*, **sentenze n. 304/1994, n. 218/1994, n. 247/1992, n. 455/1990**). In questa ottica, l'ammissione all'assistenza indiretta - come il diritto alla scelta del medico e del luogo di cura - deve essere quindi temperata con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra in relazione alle risorse organizzative e finanziarie, di cui dispone (**sentenza n. 247/1992**). Nel quadro di tali principi, il bilanciamento tra valori costituzionalmente rilevanti ha indotto questa Corte ad affermare in particolare che il nucleo essenziale del diritto alla salute deve ritenersi salvaguardato da quelle disposizioni di legge - come l'art. 3 della legge n. 595 del 1985 - che legittimano il ricorso a forme di assistenza indiretta nelle ipotesi in cui le strutture del servizio sanitario - incluse quelle convenzionate ed oggi quelle accreditate - non fossero in grado di assicurare un tempestivo intervento sanitario, reso peraltro indifferibile dalle condizioni di salute

della persona bisognosa di prestazioni di cura (**sentenza n. 304/1994**). Ed è proprio il citato art. 3, della legge n. 595 del 1985 a demandare, nella specie, al legislatore regionale di stabilire i casi di ammissione, con certe modalità, a questa particolare forma di assistenza e di stabilire altresì il relativo concorso nella spesa, quando le strutture sanitarie, attraverso le quali è erogata l'assistenza diretta, non siano in grado di assicurare la tempestiva prestazione delle cure necessarie, impedendo così che siano configurabili situazioni prive di tutela e garantendo in tal modo la compiuta attuazione del diritto alla salute. La norma legislativa regionale censurata, invece, escludendo, senza giustificazione, in modo assoluto ed indifferenziato ogni ristoro delle spese in tutti i casi nei quali l'assistito non abbia preventivamente chiesto l'autorizzazione per accedere all'assistenza indiretta, senza contemplare alcuna deroga, neppure qualora ricorrano particolari condizioni di indispensabilità, di gravità ed urgenza non altrimenti sopperibili, non assicura l'effettiva tutela della salute e vulnera la garanzia dell'art. 32 della Costituzione, ponendosi altresì in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, perché realizza una soluzione intrinsecamente non ragionevole. La previsione legislativa del sistema autorizzatorio attua infatti un equilibrato temperamento tra le esigenze di natura finanziaria ed organizzativa - che giustificano il carattere eccezionale dell'assistenza indiretta - e la necessità di assicurare piena ed effettiva tutela della salute nei casi nei quali le strutture sanitarie preposte all'assistenza diretta non siano in grado di erogare le cure indispensabili. Ma l'assolutezza del carattere preventivo del provvedimento autorizzatorio determina un vuoto di tutela proprio nei casi nei quali la gravità delle condizioni dell'assistito non consente di adempiere a tale modalità temporale di espletamento della domanda di autorizzazione, senza peraltro che la soluzione legislativamente prescritta appaia imposta da ragioni plausibili”.

5. Autonomia finanziaria e principio di coordinamento della finanza pubblica

5.1. «Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica».

Premessa.

A seguito della riforma del Titolo V, della Parte II della Costituzione, la Corte ha avuto occasione di pronunciarsi in tema di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica», segnatamente per risolvere ricorsi in via principale, proposti su iniziativa dello Stato o delle Regioni.

Sebbene le decisioni adottate dalla Corte per la risoluzione delle controversie prospettate rispondano all'esigenza di tracciare le linee di demarcazione tra le potestà legislative dello Stato e delle Regioni, è tuttavia possibile trarre, dalla giurisprudenza costituzionale sin qui maturata, una prima serie di indicazioni di carattere sostanziale.

Anzi tutto, di rilievo è la definizione, contenuta nella **sentenza n. 414/2004**, dell'«armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.). In proposito, la Corte ha ritenuto che essa si configura non tanto quale “materia” in senso proprio, quanto piuttosto come “competenza funzionale”, alla stregua di altri ambiti di legislazione concorrente (es. ambiente), in quanto non individua propriamente oggetti, bensì peculiari e strategiche finalità in vista delle quali la potestà legislativa statale trova, di volta in volta, il proprio fondamento costituzionale, a garanzia dell'equilibrio finanziario complessivo della Repubblica, pur salvaguardando il dovuto margine di autonomia delle diverse componenti in cui essa si articola.

A fini definitivi va altresì segnalata la **sentenza n. 169/2007**, con la quale è stato affermato che per qualificare la disposizione denunciata quale principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica occorre verificare la sussistenza dei requisiti a) di esclusiva attinenza dell'intervento legislativo statale al riequilibrio della finanza pubblica e b) del rispetto dell'autonomia degli enti territoriali.

Va poi posto in evidenza che il problema concernente la ricerca, sul piano definitorio, di una linea di demarcazione tra “armonizzazione dei bilanci pubblici” e “coordinamento della finanza pubblica” – certamente configurabile in linea astratta – è stato stemperato dalla **sentenza n. 17/2004**, che ha qualificato la citata locuzione adottata dal legislatore costituzionale quale “endiadi”, in cui i due termini impiegati esprimerebbero nella sostanza lo stesso concetto.

Infine, nell'opera di analisi e ricomposizione della giurisprudenza costituzionale concernente l'ambito di legislazione in questione, la principale classificazione, di carattere contenutistico, cui si è fatto riferimento è quella che distingue tra le pronunce che hanno definito le c.d. regole “strumentali” per il coordinamento della finanza pubblica e quelle che hanno individuato le c.d. regole “finali” di coordinamento.

Le prime – **sentenze n. 190, n. 159, n. 145/2007, n. 240/2007, n. 179/2007, n. 162/2007, n. 121/2007, n. 267/2006, n. 417, n. 64 e n. 35/2005, n. 36/2004, n. 4/2004, n. 376/2003**, nonché, anteriormente alla riforma costituzionale del 2001, **sentenze n. 421/1998, n. 412/1994, n. 359/1993 e n. 279/1992, n. 95/1981** – hanno messo in evidenza le disposizioni che rendono realizzabile il coordinamento della finanza pubblica (es. la raccolta di informazioni); le seconde – **sentenze n. 289, n. 120/2008, n. 417, n. 169/2007, n. 88/2006, n. 449/2005, n. 417/2005, n. 35/2005, n. 30/2005, n. 414/2004, n. 390/2004, n. 353/2004, n. 260/2004, n. 36/2004, n. 17/2004, n. 4/2004, n. 376/2003**, nonché, anteriormente alla riforma costituzionale del 2001, **sentenze n. 416/1995, n. 222/1994, n. 357/1993, n. 355/1993, n. 132/1993, n. 128/1993, n. 356/1992, n. 62/1987, n. 155/1977** – hanno individuato talune disposizioni ritenute funzionali al raggiungimento dell'obiettivo dell'equilibrio finanziario della Repubblica (es. la statuizione di regole per orientare

le scelte finanziarie dello Stato e degli enti territoriali a garanzia del rispetto del patto di stabilità interno).

Nozione.

L'“armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario“ costituisce un'endiadi (**sentenza n. 17/2004**).

Il coordinamento della finanza pubblica, cui fa riferimento l'art. 117, comma terzo, Cost., più che una materia è una funzione spettante, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, allo Stato; ciò non esclude nondimeno, ed in tal senso va letto il richiamo alla competenza concorrente di cui alla norma costituzionale, che il coordinamento incidente sulla spesa regionale debba limitarsi a porre i principi ai quali la Regione deve ispirare la sua condotta finanziaria, lasciando, poi, alla Regione la statuizione delle regole di dettaglio della condotta medesima (**sentenze nn. 121/2007, 414/2004**).

Il coordinamento finanziario, per sua stessa natura, può richiedere l'adozione di misure tecniche ... , vale a dire, con l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo ... , senza, per ciò, attribuire al Ministro il potere di incidere sulle scelte autonome degli enti quanto alla provvista o all'impiego delle loro risorse (**sentenza n. 376/2003**).

Di particolare interesse, anche se anteriore alla riforma del Titolo V, è la **sentenza n. 39/1971**. Con tale pronuncia la Corte ha ritenuto non fondata, in relazione agli artt. 115, 117, 119 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma terzo, della legge 16 maggio 1970, n. 281, nella parte in cui impone alle Regioni l'osservanza delle norme delle leggi statali sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità di Stato "in quanto applicabili" e fino a quando non saranno state emanate in materia "leggi della Repubblica": siffatto obbligo, infatti, stabilito in linea meramente provvisoria, mentre corrisponde ad esigenze pratiche incontestabili, ha ritenuto la Corte, è conforme al principio generale che le leggi statali seguitano ad essere validamente applicabili nelle Regioni finché queste non abbiano legiferato sulle materie di loro competenza; d'altra parte la previsione di "leggi della Repubblica" deve ritenersi circoscritta a leggi statali contenenti disposizioni di coordinamento, da adottarsi a norma dell'ultimo comma dell'art. 119 Cost. (**sentenza n. 39/1971**).

Nella stessa sentenza la Corte ha ritenuto che la potestà di disciplinare l'amministrazione del patrimonio e la contabilità regionale rientra nella competenza legislativa spettante a tutte le Regioni sull'ordinamento dei propri uffici e, perciò, quanto alle regioni a statuto ordinario nella competenza bipartita prevista dall'art. 117 della Costituzione alinea (v. **sentenza n. 39/1971**): e dovrà quindi esercitarsi entro i limiti dei principi e delle norme di coordinamento della legislazione statale (v., anche, **sentenza n. 107/1970**, relativamente ad una regione a statuto speciale).

Nella **sentenza n. 243/1995**, la Corte ha ribadito che il primo comma dell'art. 119 Cost. riserva alle leggi della Repubblica il coordinamento tra finanza regionale e finanza statale, non permette di alterare il regime delle tesorerie regionali con un atto dell'esecutivo, per cui, anche a ritenere che il legislatore statale ordinario sia competente ad estendere alle Regioni il sistema della tesoreria unica, occorrerebbe allo scopo una nuova disciplina di principio e non basterebbe di certo un provvedimento governativo.

A fini definitivi, meritevole di particolare segnalazione è la **sentenza n. 169/2007** (su cui oltre nel testo, e in particolare, paragrafo sul contenimento della spesa di personale), la Corte ha affermato che “perché norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possano qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, è necessario che esse soddisfino i seguenti requisiti: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi anche nel senso di un transitorio contenimento

complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi”.

La stessa **sentenza n. 169/2007** ha, poi, introdotto una importante distinzione, quella tra disposizioni, espressione di principi fondamentali di coordinamento di finanza pubblica e disposizioni aventi “natura” integrativa di principi fondamentali di coordinamento di finanza pubblica.

Nella giurisprudenza della Corte è ormai consolidato l’orientamento secondo cui norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (**sentenze 289, 159 e n. 120/2008, n. 412 e n. 169/2007; n. 88/2006**).

Con la **sentenza n. 142/2008**, la Corte ha ribadito il principio che il legislatore statale non può porsi in contrasto con i criteri e i limiti che presiedono all’attuale sistema di autonomia finanziaria regionale, delineato dal nuovo art. 119 della Costituzione, i quali non consentono finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale. Nell’ambito del nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione, ha proseguito al Corte, non è di norma consentito allo Stato prevedere finanziamenti in materie di competenza residuale ovvero concorrente delle Regioni, né istituire fondi settoriali di finanziamento delle attività regionali, in quanto ciò si risolverebbe in uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell’esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza, con violazione anche dell’art. 117 della Costituzione (**sentenze n. 50 e n. 45/2008, n. 137/2007, n. 77 e n. 51/2005**).

Coordinamento finanziario e norme sanzionatorie.

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale della norma denunciata la quale si limiti a prevedere, al fine di assicurare il rispetto in concreto di una legittima misura di coordinamento finanziario fissata una sanzione a carico degli enti che non rispettino il limite all’incremento delle spese degli enti non territoriali. La Corte ha più volte affermato che costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica le previsioni di sanzioni volte ad assicurare il rispetto di limiti complessivi di spesa, operanti nei confronti degli enti che abbiano superato i predetti limiti (**sentenze n. 289, n. 190/2008 e n. 412/2007**).

L’autoqualificazione di disposizioni statali quali norme di coordinamento.

Le disposizioni dell’art. 72 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 vincolanti per le Regioni devono essere definite norme di principio e di coordinamento, indipendentemente “dalla loro autoqualificazione” (**sentenza n. 414/2004**).

In senso analogo, si veda anche la **sentenza n. 169/2007**.

Applicabilità dei principi di coordinamento della finanza pubblica agli enti territoriali ad autonomia differenziata.

Con le **sentenze nn. 179 e 169/2007**, la Corte ha chiarito che i principi di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche agli enti ad autonomia differenziata.

Sull'applicabilità dei principi di coordinamento della finanza pubblica «anche alle autonomie speciali, in considerazione dell'obbligo generale di partecipazione di tutte le Regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale, all'azione di risanamento della finanza pubblica» (da ultimo, **sentenze n. 289, 190, 159, 120, 102/2008, n. 169 e n. 82/2007, n. 353/2004**).

Nella **sentenza n. 159/2008** la Corte ha ritenuto che una disposizione statale di principio in tema di coordinamento della finanza pubblica, ove costituzionalmente legittima, può incidere su una materia di competenza della Regione e delle Province autonome (**sentenze n. 188/2007, n. 2/2004 e n. 274/2003**), come l'organizzazione ed il funzionamento dell'amministrazione regionale e provinciale, salve le competenze che l'art. 123 della Costituzione assegna in tale ambito materiale alla fonte statutaria (**sentenze n. 387 e n. 188/2007, n. 233/2006**).

Di interesse è quanto affermato nella **sentenza n. 190/2008**, nella quale la Corte ha ritenuto che le censure inerenti alla violazione dell'autonomia finanziaria provinciale e degli enti locali, promosse nei confronti dei commi 587, 588, 589 e 590 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, devono essere valutate alla stregua delle norme dello statuto (e relative norme di attuazione). Tuttavia, come affermato dalla Corte, il vincolo del rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica connessi ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, che grava sulle Regioni ad autonomia ordinaria in base all'art. 119 della Costituzione si impone anche alle Province autonome nell'esercizio dell'autonomia finanziaria di cui allo statuto speciale (così fra le altre, **sentenze n. 82/2007, n. 88/2006**): vi è, pertanto, sotto questo aspetto, una sostanziale coincidenza tra limiti posti alla autonomia finanziaria delle Regioni ad autonomia ordinaria dall'art. 119 della Costituzione e limiti posti all'autonomia finanziaria delle Province autonome dallo statuto speciale.

Più in particolare, nella **sentenza n. 159/2008** la Corte ha affermato che il comma 730 - secondo il quale «le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano ai principi di cui ai commi da 725 a 735 la disciplina dei compensi degli amministratori delle società da esse partecipate, e del numero massimo dei componenti del consiglio di amministrazione di dette società. L'obbligo di cui al periodo che precede costituisce principio di coordinamento della finanza pubblica» - è costituzionalmente illegittimo perché irriducibile a quanto prescritto nell'ultimo periodo del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione.

Difatti, secondo la Corte, quand'anche la norma impugnata venga collocata nell'area del coordinamento della finanza pubblica, è palese che il legislatore statale, vincolando Regioni e Province autonome all'adozione di misure analitiche e di dettaglio, ne ha compresso illegittimamente l'autonomia finanziaria, esorbitando così dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia. Nella specie le norme impuginate contenevano disposizioni particolareggiate ed anche in parte tra loro eterogenee, strettamente riferite all'ordinamento degli enti locali (alcune modificavano disposizioni del testo unico sugli enti locali di cui al d.lgs. n. 267 del 2000; altre risultavano formulate in modo tale da non potere essere applicate se non in modo integrale, senza spazi per adeguamento alcuno, anche a Regioni e Province autonome).

Con la stessa **sentenza n. 159/2008**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 725, 726, 727 e 728, della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui essi trovano applicazione per gli enti locali delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Dette disposizioni definiscono in modo analitico il numero complessivo, i compensi e le indennità dei componenti del consiglio di amministrazione delle «società a totale partecipazione di comuni o province» o delle «società a partecipazione mista di enti locali e altri soggetti pubblici o privati», non quotate in borsa, per indebita compressione dell'autonomia finanziaria degli enti locali della Provincia.

La Corte, stante la prevalenza delle esigenze di tipo finanziario rinvenibili nelle disposizioni citate, ha, anzitutto, ritenuto la legittimazione della Provincia a dedurre, in sede di giudizio di legittimità costituzionale in via principale, la indebita compressione, da parte della legge statale, dell'autonomia finanziaria dei propri enti locali, in quanto lo Statuto regionale attribuisce

alle Province autonome la potestà legislativa di tipo concorrente «in materia di finanza locale». Nel merito, la Corte ha ritenuto fondata la questione sollevata, in considerazione del carattere analitico e molto dettagliato delle norme impugnate (che definivano in modo particolareggiato il numero complessivo, i compensi e le indennità dei componenti del consiglio di amministrazione delle «società a totale partecipazione di comuni o province» o delle «società a partecipazione mista di enti locali e altri soggetti pubblici o privati», non quotate in borsa).

Data l'identità delle competenze statutarie, gli effetti della pronuncia di illegittimità costituzionale riguardanti il territorio della Provincia di Bolzano sono stati estesi anche alla Provincia di Trento.

5.2. Regole strumentali per il coordinamento della finanza pubblica.

Attività centralizzate di acquisizione e di elaborazione di elementi informativi.

Rientrano nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica le attività centralizzate di acquisizione e di elaborazione di elementi informativi, come nel caso in cui si tratti di rilevazione dei flussi finanziari delle pubbliche amministrazioni e dei costi imputabili alle stesse, in quanto attività “previste in funzione del controllo sulla spesa pubblica e sul costo del personale tanto in sede nazionale che locale”, o anche quando si tratti di “acquisire dati relativi ai bilanci consuntivo e preventivo degli enti locali, da compilare secondo schemi e modelli uniformi” (**sentenza n. 421/1998**; si vedano anche **sentenze n. 412/1994, n. 359/1993 e n. 279/1992**. Da, ultimo, nello stesso senso **sentenze n. 240/2007, n. 169/2007, n. 162/2007, n. 36/2004**).

Detta giurisprudenza è coerente con la **sentenza n. 95/1981**, in base alla quale è stato affermato che l'obbligo imposto ai Comuni, alle Province e alle Regioni dall'art. 30 della legge 5 agosto 1978, n. 468, di trasmettere una serie di dati al Ministero del Tesoro è finalizzato alla elaborazione, da parte di quest'ultimo, della relazione da presentare ogni anno al Parlamento sul fabbisogno dell'intero settore pubblico e non costituisce quindi un controllo di merito atipico sull'attività degli organi regionali.

Più di recente con la **sentenza n. 240/2007** la Corte ha ritenuto che “evidenti esigenze di razionalizzazione della spesa sanitaria, in vista del suo contenimento, attinenti all'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, che «riguarda pure le Regioni e le Province ad autonomia differenziata» (**sentenza n. 267/2006**), giustificano la introduzione a livello centrale di un sistema informatico di rilevamento ottico e di trasmissione telematica dei dati desumibili dalle ricette mediche e dalle confezioni dei farmaci. Ora, è proprio la inosservanza degli adempimenti di rilevazione e di trasmissione completa dei dati in questione al Ministero dell'economia e delle finanze che costituisce oggetto di sanzione amministrativa mediante la disciplina prevista dalle norme impugnate.

La Provincia autonoma di Trento assumeva che le norme in questione sarebbero state invece ascrivibili, nel loro complesso, al controllo della spesa sanitaria; controllo che, in ambito provinciale, sarebbe stato di sua esclusiva competenza. La stessa Provincia, inoltre, osservava che la sussistenza di un autonomo sistema di finanziamento della spesa sanitaria nel proprio territorio ne avrebbe giustificato il monitoraggio con esclusione di ogni ingerenza da parte di organi dello Stato.

La Corte non ha condiviso la tesi della Provincia.

Si è, al riguardo, rilevato che l'ambito materiale della normativa rispetto alla quale sono state previste sanzioni, per il caso di inadempimento degli obblighi di trasmissione di dati telematici desumibili dalle ricette mediche e dalle confezioni dei farmaci, è, innanzitutto, riconducibile alla competenza statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera r), Cost.; e ciò, ancorché tale ambito interferisca anche con la materia della tutela della salute e dunque con il sistema di controllo

della spesa sanitaria. La competenza a disporre sanzioni amministrative in tale ambito materiale spetta pertanto allo Stato in virtù della citata disposizione costituzionale.

Né, ha proseguito la Corte, il riferimento, effettuato da entrambe le ricorrenti, alla recente **sentenza n. 80/2007** può indurre a diverse conclusioni. Nella fattispecie esaminata in quella sede, infatti, veniva in rilievo soltanto la competenza della ricorrente Provincia autonoma di Bolzano ad effettuare controlli e verifiche sulla operatività delle liste di attesa, mentre nel caso in questione assumeva prevalenza la materia del «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale».

Neppure può ritenersi esatto limitare il suddetto "coordinamento" al solo aspetto "tecnico" della trasmissione dei dati, giacché, ha concluso la Corte, non può negarsi che la funzione affidata alla esclusiva competenza statale dalla citata lettera r) del secondo comma dell'art. 117 Cost. involga un ambito ben più ampio, il quale si riferisce anche alla finalità della acquisizione dei dati telematici allo scopo di soddisfare esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica, e dunque anche di quella sanitaria.

Con la **sentenza n. 145/2008**, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 54 e 55, della legge n. 296 del 2006. La ricorrente lamentava che le disposizioni impugnate, non coinvolgendo la Regione nel procedimento di approvazione delle modalità tecniche di trasmissione in via telematica dei dati indicati dalle stesse disposizioni – cioè di dati che devono esser comunicati anche alla Regione stessa –, trascurassero di considerare «il ruolo, il rilievo e gli interessi» della ricorrente medesima relativamente alla determinazione di dette modalità e, dunque, comportassero una lesione del principio di “leale cooperazione”. Tale assunto non è stato condiviso dalla Corte, perché dette disposizioni, in combinato disposto con il comma 53, si limitano a demandare a provvedimenti del direttore dell'Agenzia delle entrate e del direttore dell'Agenzia delle dogane la disciplina delle modalità tecniche di trasmissione telematica di dati dallo Stato alle Regioni ed agli enti locali e, pertanto, sono dirette solo alle suddette Agenzie statali e, comunque, sono riconducibili alla materia, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, del «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.).

Con la **sentenza n. 190/2008**, la Corte ha ritenuto che l'obbligo posto dal comma 587 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 in capo alle amministrazioni pubbliche regionali e locali di comunicare annualmente al Dipartimento della funzione pubblica una serie di dati inerenti alla partecipazione delle medesime amministrazioni a consorzi ed a società – così come la previsione che tali dati siano resi pubblici ed esposti nel sito web del Dipartimento della funzione pubblica, ed in relazione ad essi il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione riferisce annualmente alle Camere (comma 591) – mira a garantire all'amministrazione centrale una adeguata conoscenza della spesa pubblica complessiva in vista dell'adozione di misure di finanza pubblica nazionale idonee ad assicurare il rispetto dei parametri fissati nel patto di stabilità e crescita dell'Unione europea. Tali disposizioni sono, infatti, volte a consentire l'acquisizione e l'elaborazione a livello centrale (il coordinamento) dei predetti dati telematici, in possesso delle amministrazioni regionali e locali, allo scopo di soddisfare esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica (**sentenza n. 240/2007**). Esse, pertanto, costituiscono legittimo esercizio della competenza statale di coordinamento della finanza pubblica che è limite all'autonomia finanziaria delle medesime Province autonome (si veda anche la **sentenza n. 82/2007**).

Con la **sentenza n. 159/2008** la Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 735, della legge n. 296 del 2006 (che prevede l'obbligo di pubblicazione degli incarichi di amministratore delle società di totale o parziale capitale pubblico

nonché dei relativi compensi). Sul punto la Corte, nel richiamare quanto dalla stessa più volte affermato circa la non lesività rispetto all'autonomia regionale degli «obblighi di trasmissione all'amministrazione centrale di dati ed informazioni a scopo di monitoraggio», ha affermato che le impugnate prescrizioni sono riconducibili alla materia «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale», di cui all'art. 117, comma secondo, lettera r) di competenza esclusiva dello Stato, in quanto relative al conferimento di piena pubblicità per alcune categorie di dati, la cui titolarità in capo allo Stato è riferibile anche alle autonomie regionali speciali la titolarità esclusiva statale.

Peraltro, ha aggiunto la Corte, operando nell'ambito di una competenza esclusiva statale, spetta al legislatore statale prevedere eventualmente sanzioni amministrative, in quanto, secondo il costante orientamento della stessa Corte, la disciplina in tema di sanzioni accede alla disciplina sostanziale.

Con la **sentenza n. 190/2008** la Corte dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 588, 589 e 590 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006.

Nel merito la Corte ha affermato che la previsione del divieto di erogazione di somme in favore di consorzi e società partecipate dalle amministrazioni territoriali, nel caso di inadempimento da parte di queste ultime dell'obbligo di comunicazione dei dati stabilito dal comma 587 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 contenuta al comma 588, del medesimo art. 1 costituisce un illegittimo vincolo all'autonomia di spesa della Provincia di Bolzano, nonché all'autonomia finanziaria degli enti locali, garantite dal Titolo VI dello statuto speciale e, con disposizioni non unilateralmente derogabili dal legislatore statale, dalle relative norme di attuazione introdotte dai decreti legislativi nn. 266 del 16 marzo 1992 e 268 del 16 marzo 1992 e dal d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 nonché dalla legge 30 novembre 1989, n. 386. La Corte infatti ha più volte affermato che costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica, vincolanti per le Regioni e le Province autonome, le previsioni di sanzioni volte ad assicurare il rispetto di limiti complessivi di spesa imposti a Regioni ed enti locali, le quali operano nei confronti degli enti che abbiano superato i predetti limiti (in questo senso v. **sentenze n. 169/2007, n. 412/2007**).

Nella specie, ha affermato la Corte, la violazione del suddetto obbligo di comunicazione non incide sul complessivo limite di spesa da parte della Regione o dell'ente locale. Pertanto, non può ritenersi che la previsione sanzionatoria di cui al comma 588 a carico delle amministrazioni regionali e locali che non abbiano comunicato i dati prescritti dal comma 587 costituisca – come affermato dal comma 590 – principio di coordinamento della spesa pubblica, vincolante anche per le Regioni e le Province autonome.

Sulla base dei medesimi argomenti, ha concluso la Corte, devono ritenersi fondate anche le censure sollevate nei confronti del comma 589 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 in riferimento agli artt. 69-71, 75 e 78 dello statuto speciale e, in particolare, all'art. 5 della legge n. 386 del 1989 e all'art. 13, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 268 del 1992.

Il predetto comma 589 sanziona la violazione del divieto di erogazione delle somme in favore delle società e dei consorzi partecipati dalle amministrazioni regionali o locali, – stabilito dal comma 588 e conseguente alla violazione dell'obbligo di comunicazione dei dati cui al comma 587 – con la detrazione dai fondi erariali a qualsiasi titolo trasferiti alle medesime Regioni ed enti locali di una somma pari alla spesa sostenuta nell'anno dagli stessi, anche in tal caso senza alcuna connessione con la violazione di un limite complessivo di spesa imposto a Regioni ed enti locali. Anche la previsione di tale sanzione è stata ritenuta dalla Corte priva dei caratteri idonei a qualificarla principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica e perciò lesiva dell'autonomia di spesa e, più in generale, dell'autonomia finanziaria regionale e provinciale.

In tema di intreccio tra esigenze di coordinamento finanziario, informatico e informativo dei dati delle pubbliche amministrazioni, si vedano anche **sentenze n. 159/2008, n. 417** (sebbene

senza esplicito richiamo dell'art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.), **n. 240/2007, n. 35/2005, 390 e 36/2004.**

Obblighi informativi nei confronti dell'amministrazione centrale. Definizione con decreto del Ministero dell'economia.

Con la citata **sentenza n. 421/1998**, la Corte ha ritenuto che, nell'ambito del consolidato indirizzo giurisprudenziale sui limiti del potere di coordinamento della finanza regionale e provinciale con quella nazionale, non può rappresentare, in un quadro di leale collaborazione tra Stato e regioni, un anomalo strumento di controllo statale la disposizione dell'art. 8, comma 5, del decreto-legge n. 669/1996, convertito con modificazioni nella legge n. 30/1997, le cui due statuizioni, una di tipo conoscitivo (il "monitoraggio" dei flussi finanziari), l'altra di tipo operativo (le "misure" che il Governo potrebbe assumere) non possono costituire, di per sé, un vincolo obbligatorio di contenimento della spesa, lesivo dell'autonomia di bilancio e contabile delle Province ricorrenti.

La previsione della comunicazione periodica al Ministero dei dati relativi alla situazione finanziaria degli enti, essendo espressione di un coordinamento essenzialmente informativo, riveste funzione meramente conoscitiva (**sentenza n. 376/2003**).

Criteri di omogeneità ai fini della comparazione e del consolidamento dei dati giustifica dunque l'attribuzione al Ministero dell'economia del compito di definire il prospetto e le modalità di trasmissione delle informazioni che gli enti locali e le Regioni sono tenute ad inviare, allo stesso Ministero, in relazione agli incassi, ai pagamenti ed agli impegni assunti, nonché ad altre operazioni finanziarie (**sentenza n. 36/2004**).

Programmazione del fabbisogno di personale.

La previsione della legge finanziaria 2002, riferita agli enti locali (tra i quali non rientra la Regione), secondo cui gli organi di revisione contabile accertano che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa e che eventuali deroghe siano analiticamente motivate, costituisce norma strumentale rispetto al fine di coordinamento della finanza pubblica e norma di principio per quanto riguarda il regime delle deroghe (**sentenza n. 4/2004**).

Obblighi informativi in tema di costo del lavoro.

Le regole dettate dalla legge finanziaria 2002, che prevedono verifiche congiunte tra comitati di settore e Governo in merito alle implicazioni finanziarie della contrattazione integrativa di comparto, metodologie e criteri di riscontro anche a campione e l'invio di informazioni, da parte degli organi di controllo interno, al Ministero dell'economia, sono strumentali rispetto al fine – legittimamente perseguito dalla legislazione statale in sede di coordinamento della finanza pubblica – di valutare la compatibilità, con i vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale, della spesa in materia di contrattazione integrativa; ciò che esclude, altresì, ogni violazione del principio – che si pretende desumere dall'art. 119 Cost. – secondo il quale l'autonomia di spesa riconosciuta alle Regioni implicherebbe l'esclusione di ogni ingerenza statale anche sotto forma di procedure e criteri di controllo della spesa pubblica regionale (**sentenza n. 4/2004**).

Trasmissione di dati agli organi di controllo e alla competente procura della Corte dei conti.

Non fondata è stata ritenuta la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 5, della legge n. 289 del 2002, sollevata sia in riferimento all'art. 117 che all'art. 97 Cost. In relazione al primo parametro. La Corte ha ritenuto che la norma impugnata - secondo cui i provvedimenti di riconoscimento di debito posti in essere dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 sono trasmessi agli organi di controllo ed alla competente procura della Corte dei conti - è espressione di un principio fondamentale in materia di "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica", tendente a soddisfare esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno. In relazione al secondo parametro, ha aggiunto la Corte, l'espunzione dei controlli di legittimità sugli atti amministrativi degli enti locali, a seguito dell'abrogazione del primo comma dell'art. 125 e dell'art. 130 della Costituzione, non esclude la persistente legittimità, da un lato, dei c.d. controlli interni (v. art. 147 del d.lgs. n. 267 del 2000) e, dall'altro, dell'attività di controllo esercitata dalla Corte dei conti, in quanto il controllo da quest'ultima esercitato, assoggettando una tipologia di provvedimento indice di possibili patologie nell'ordinaria attività di gestione ad un controllo rispettoso dell'autonomia locale e venendo altresì incontro alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno, è conforme al principio di buon andamento delle pubbliche amministrazioni (**sentenza n. 64/2005**; in senso analogo si vedano **sentenze nn. 417 e 35/2005**; da ultimo, v. **sentenza n. 179/2007**).

Principio di leale collaborazione e coordinamento della finanza pubblica.

Con la **sentenza n. 82/2007**, è stata ritenuta non fondata, in riferimento allo Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia e relative norme di attuazione nonché alle norme contenute nel Titolo V della parte seconda della Costituzione, in collegamento con l'art. 10, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 148, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, il quale prevede che, per gli anni 2006, 2007 e 2008, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano concordino con il Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 31 marzo di ciascun anno, il livello delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti e che in caso di mancato accordo si applichino le disposizioni stabilite per le Regioni a statuto ordinario. La disposizione impugnata - che stabilisce limiti alla crescita della spesa complessiva e ai pagamenti degli enti territoriali per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali di riequilibrio della finanza pubblica, condizionati anche dagli obblighi comunitari - prevede il metodo dell'accordo tra le Regioni a statuto speciale e il Ministero dell'economia e delle finanze, a garanzia dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali, nonché del temperamento di tale principio con quello del rispetto dei limiti alla spesa imposti dal cosiddetto "patto di stabilità". In tale contesto, la Corte ha ritenuto che, in base alla norma censurata, qualora si versi nel caso di mancata tempestiva definizione dell'accordo entro il termine del 31 marzo trovano sì applicazione i limiti di spesa previsti per le Regioni a statuto ordinario, ma ciò solo in via provvisoria, fino alla conclusione dell'accordo, che può intervenire anche successivamente. Ne consegue che l'applicazione alle Regioni a statuto speciale dei limiti di spesa previsti per quelle a statuto ordinario, proprio perché transitoria, non comporta lo svuotamento del principio dell'accordo. Allo Stato, infatti, non potrebbe bastare far scadere il termine per imporre definitivamente alle Regioni a statuto speciale i limiti previsti dalla legge finanziaria per le Regioni ordinarie, perché le trattative possono ben proseguire dopo la scadenza del termine. (Sulla competenza della legislazione statale a prevedere vincoli di riequilibrio della finanza pubblica, v. **sentenze nn. 179/2007, 416/1995** riferita alle

autonomie speciali; si vedano anche **sentenze n. 417/2005 e nn. 353, 345 e 36/2004**, anche se non con specifico riferimento alle Regioni a statuto speciale).

Certificazione dei bilanci delle ASL.

Di rilievo è anche la **sentenza n. 121/2007**.

La Corte ha nell'occasione scrutinato l'articolo 1, comma 291, della legge n. 266 del 2005, il quale prevede che con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sono definiti i criteri e le modalità di certificazione dei bilanci delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, degli istituti di ricovero e cura, degli istituti zooprofilattici e delle aziende ospedaliere universitarie.

La Corte ha ritenuto non fondate le questioni sollevate dalle Regioni ricorrenti in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, contestando la natura di dettaglio della disciplina demandata al decreto statale, relativa ai criteri ed alle modalità della certificazione dei bilanci delle istituzioni sanitarie ed assimilate, ovvero ad ambiti di disciplina riconducibili, a seconda delle varie prospettive possibili, a materie comunque concorrenti, quali l'organizzazione sanitaria, la ricerca scientifica e tecnologica o l'armonizzazione dei bilanci pubblici ed il coordinamento della finanza pubblica.

Questo il ragionamento seguito dalla Corte.

La certificazione dei bilanci trova il suo fondamento giuridico nell'esigenza di garantire la chiarezza, la veridicità e la correttezza dei bilanci medesimi e, più in generale, della contabilità di un soggetto economico.

Nella specie, la previsione della certificazione dei bilanci per le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, gli istituti di ricovero e cura, gli istituti zooprofilattici e le aziende ospedaliere universitarie ovvero per amministrazioni pubbliche del settore sanitario ha il chiaro scopo di garantire un maggiore controllo su questi rilevanti e numerosi centri autonomi di spesa pubblica.

Si tratta, pertanto, di un intervento normativo da ascrivere alla materia concorrente dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento delle finanza pubblica. In questo ambito, allo Stato spetta indiscutibilmente la previsione dei principi fondamentali della materia. Ed è sicuramente un principio fondamentale della materia quello di imporre agli enti in questione la certificazione dei bilanci.

Orbene, ha proseguito la Corte, ricollegandosi alla propria giurisprudenza (**sentenza n. 376/2003**) il coordinamento finanziario può richiedere, per la sua stessa natura, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo.

In questa specifica materia, non può, infatti, ritenersi preclusa alla legge statale la possibilità di prevedere e disciplinare siffatti poteri, anche in forza dell'art. 118, primo comma, della Costituzione. Infatti il carattere "finalistico" dell'azione di coordinamento non solo giustifica la posizione di principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 Cost., ma anche la collocazione a livello centrale di poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento – che di per sé eccede inevitabilmente, in parte, le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali – possa essere concretamente realizzata (fermo restando il principio l'azione di coordinamento non può mai trasformarsi in attività di direzione o in un indebito condizionamento dell'autonomia regionale).

La Corte ha concluso affermando che il potere attribuito dall'impugnato comma 291 dell'articolo 1 della legge n. 266 del 2005 ai Ministri della salute e dell'economia e delle finanze può e deve essere inteso in armonia con i criteri ora indicati: vale a dire, come potere di adottare le misure tecniche necessarie per assicurare che la certificazione dei bilanci delle istituzioni del settore

sanitario avvenga con criteri e modalità idonee a garantirne l'effettività e l'efficacia, nonché al fine di consentire la comparabilità dei dati a livello nazionale.

Controllo sulla gestione affidato alla Corte dei conti: strumento di coordinamento della finanza pubblica.

Nella logica del coordinamento della finanza pubblica, si collocano anche quelle disposizioni, scrutinate dalla Corte costituzionale, che affidano alla Corte dei conti, quale organo dello Stato-comunità, il controllo sulla gestione, controllo che trova fondamento negli artt. 97, 28, 81 e 119 (**sentenza n. 29/1995**. Si veda anche la **sentenza n. 961/1988**, che qualifica "controllo-conoscenza", in funzione del coordinamento della finanza statale con quella regionale e locale (art. 119 Cost.), il controllo intestato alla Corte dei conti sui conti consuntivi di province e comuni con popolazione superiore a ottomila abitanti, dall'art. 13, commi 4, 5 e 6, del decreto-legge n. 786/1981, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 51/1982).

La giurisprudenza della Corte ha, al riguardo, posto in evidenza le peculiarità di questa tipologia di controllo e cioè l'oggetto, costituito dalle gestioni amministrative delle amministrazioni pubbliche (e non gli strumenti contabili in sé considerati, **sentenza n. 181/1999**), il parametro, che, sostanziandosi in un raffronto dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi prefissati, è costituito dai criteri dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità, e la misura, qualificata di tipo "collaborativo", consistente in rapporti valutativi dell'attività gestionale esaminata, rivolti tanto agli enti controllati per stimolare processi di autocorrezione sul piano decisionale, gestionale e organizzativo nonché sul piano dei controlli interni, quanto agli organi della rappresentanza, come il Parlamento o i Consigli regionali.

Proprio di recente, con la **sentenza n. 267/2006**, l'impianto di questa tipologia di controllo è stato riconosciuto come pienamente coerente con il nuovo impianto costituzionale configurato dalla riforma del Titolo V e in particolare come espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

Nella rassegna delle pronunce che segue, sono evidenziati gli orientamenti che, dopo la legge n. 20 del 1994, sono stati espressi dalla Corte costituzionale a partire dalla fondamentale **sentenza n. 29/1995** sino alla citata **sentenza n. 267/2006**.

Con la nota **sentenza n. 29/1995**, in ordine al fondamento costituzionale del controllo sulla gestione, la Corte ha ritenuto che le previsioni costituzionali in materia di controlli sulle pubbliche amministrazioni (artt. 100, comma secondo, 125, comma primo, e 130 Cost.) non configurano un sistema "chiuso" di controlli, e dunque non impediscono al legislatore ordinario di introdurre forme di controllo diverse e ulteriori rispetto a quelle ivi contemplate, purché per esse sia rintracciabile in Costituzione un adeguato fondamento normativo o un sicuro ancoraggio a interessi costituzionalmente tutelati. L'art. 125 Cost. e le analoghe disposizioni degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale, pur esprimendo un'opzione generale a favore del controllo (essenzialmente esterno) di legittimità sui singoli atti amministrativi regionali, non precludono al legislatore ordinario la possibilità di istituire - nei confronti delle pubbliche amministrazioni, incluse quelle regionali - un controllo successivo sulla gestione, che abbia ad oggetto l'attività amministrativa nel suo concreto e complessivo svolgimento, e che sia eseguito non già in rapporto a parametri di stretta legalità, ma in riferimento ai risultati raggiunti collegati agli obiettivi programmati nelle leggi o nel bilancio. Tale controllo risponde, invero, al disegno costituzionale della pubblica amministrazione in generale, delineato dai principi del buon andamento, della responsabilità dei funzionari, del tendenziale equilibrio di bilancio e del coordinamento dell'autonomia finanziaria delle regioni con la finanza dello Stato (artt. 97, 28, 81 e 119 Cost.).

La Corte ha anche ritenuto che il controllo sulla gestione previsto dalla legge n. 20 del 1994, istituendo un controllo successivo sulla gestione delle pubbliche amministrazioni, riferendosi

anche alle Regioni incluse le autonomie speciali, non si pone in contrasto con l'art. 125 né con le analoghe disposizioni degli Statuti speciali del Friuli-Venezia Giulia e della Valle d'Aosta, atteso che la previsione costituzionale o statutaria del controllo di legittimità sugli atti amministrativi regionali non ha carattere "tassativo", nel senso di escludere la possibilità di forme diverse ed ulteriori di controllo. L'innovazione legislativa risulta, bensì, coerente con l'evoluzione normativa in materia di controlli e di contabilità pubblica, diretta a configurare una comprensiva programmazione di bilancio, nella quale le quantificazioni finanziarie risultino basate sulla individuazione degli obiettivi da perseguire e sulla determinazione dei mezzi e dei processi ritenuti più idonei al loro raggiungimento sotto il profilo dell'efficacia e dell'economicità.

Sulla posizione ordinamentale della Corte dei conti, la Consulta ne ha ribadito il ruolo di organo previsto dalla Costituzione in posizione di indipendenza e di "neutralità" al fine di svolgere imparzialmente il controllo sul rispetto della legittimità da parte degli atti amministrativi e sulla corretta gestione finanziaria, è venuta ad assumere, in forza della prassi giurisprudenziale e delle leggi di attuazione della Costituzione, il ruolo complessivo, di organo posto al servizio dello Stato-comunità (e non già soltanto dallo Stato-governo) quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico (sia statale, sia regionale e locale), e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità (tale qualificazione della Corte dei conti è stata ribadita sia nella **sentenza n. 470/1997**, sia, dopo la riforma del Titolo V, nella **sentenza n. 267/2006**). L'imputazione alla Corte dei conti, da parte della legge n. 20 del 1994, del controllo sulla gestione esercitabile anche nei confronti delle amministrazioni regionali non può essere considerata come l'attribuzione di un potere statale che si contrappone alle autonomie delle regioni.

Detto controllo infatti consiste in un compito essenzialmente collaborativo posto al servizio di esigenze pubbliche costituzionalmente tutelate, e precisamente volto a garantire che ogni settore della pubblica amministrazione risponda effettivamente al modello ideale tracciato dall'art. 97 Cost., quello di un apparato pubblico realmente operante sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza. Il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche - attribuito alla Corte dei conti dall'art. 3 della legge n. 20 del 1994 - ha carattere neutrale e imparziale, e non può quindi ritenersi precluso, nei confronti della Regione Valle d'Aosta, dall'art. 29 del relativo Statuto speciale, il quale ultimo, prevedendo l'approvazione, da parte del Consiglio della Valle d'Aosta, del bilancio e del rendiconto consuntivo presentati dalla Giunta, attribuisce all'organo regionale rappresentativo un controllo squisitamente politico nei confronti dell'"esecutivo". Il controllo "successivo" sulla gestione delle pubbliche amministrazioni, demandato alla Corte dei conti dalla legge n. 20 del 1994, differisce sostanzialmente dai controlli contabili e di legittimità, giacché non concerne i singoli atti *ex ante* della loro conformità alle leggi e al bilancio, ma riguarda l'attività amministrativa considerata nell'insieme dei suoi effetti operativi e sostanziali, e consiste nel confronto *ex post* tra i risultati da essa effettivamente conseguiti e gli obiettivi fissati dal legislatore: con la conseguenza che - a differenza degli altri - il controllo sulla gestione non incide direttamente sull'efficacia giuridica dei singoli atti né assume rilievo diretto in ordine alla responsabilità dei funzionari, ma riveste valenza collaborativa. Infatti la "misura" del controllo sulla gestione è diretta precipuamente a stimolare - nell'amministrazione o ente controllato - processi di "autocorrezione" sia sul piano decisionale, gestionale e organizzativo, che su quello dei controlli interni. Le previsioni costituzionali attinenti ai controlli di legittimità (o a quelli di merito a fini di riesame) su singoli atti amministrativi non possono essere interpretate quali norme preclusive di altre forme di controllo, e segnatamente del controllo sulla gestione nei confronti dei comuni e degli altri enti locali.

Nella specie, ha ritenuto la Corte costituzionale, la previsione dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, che attribuisce alla Regione l'esercizio del controllo sugli atti degli enti locali (nei modi e limiti stabiliti con legge regionale in armonia con i principi delle leggi dello Stato), non preclude alla legge statale di attribuire alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione

degli enti locali, inclusi quelli operanti nella regione valdostana. L'autoqualificazione che il legislatore conferisce alle proprie norme non è determinante al fine di ritenere che esse siano effettivamente "principi fondamentali della materia" o "norme fondamentali di riforma economico-sociale"; tuttavia, nel caso della legge n. 20 del 1994, detta qualificazione risponde al carattere sostanziale delle disposizioni ivi contenute, le quali introducono un nuovo tipo di controllo sulle pubbliche amministrazioni da parte della Corte dei conti e comportano una rilevante trasformazione istituzionale, i cui effetti ricadono inequivocabilmente nel campo economico-sociale.

Questa impostazione è stata ribadita nella **sentenza n. 335/1995**, con la quale la Corte ha ritenuto che mentre il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo esercitato dalla Sezione di controllo della Corte dei conti - pur non essendo il procedimento che si svolge dinanzi ad essa un giudizio in senso tecnico-processuale - ha, come è stato riconosciuto dalla Corte costituzionale, natura di "giudizio" ai limitati fini della l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1, e dell'art. 23 della l. 11 marzo 1953, n. 87, sia perché la funzione svolta in quella sede dalla Corte è analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità di atti alle norme del diritto oggettivo, con esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico, sia perché sul procedimento ricorrono elementi, formali e sostanziali, riconducibili alla figura del contraddittorio, e quindi assimilabili ai caratteri propri del procedimento giurisdizionale, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche esercitato dalla Corte dei conti *ex art. 3, quarto comma, della l. 14 gennaio 1994, n. 20*, ha caratteri del tutto peculiari.

Infatti esso è eseguito non già in rapporto a parametri di stretta legalità, ma in riferimento ai risultati effettivamente raggiunti collegati agli obiettivi programmati nelle leggi e nel bilancio, ed avente come fine ultimo di favorire una maggiore funzionalità nella pubblica amministrazione attraverso la valutazione complessiva della economicità-efficienza dell'azione amministrativa e dell'efficienza dei servizi erogati.

Sulla base di questa premessa la Corte costituzionale ha escluso che detto controllo sia tale da connotarsi come controllo assimilabile alla funzione giurisdizionale, e cioè preordinato alla tutela del diritto oggettivo con "esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico". Ne discende che la Corte dei conti, nell'esercizio di tale forma di controllo è priva di legittimazione a sollevare questioni incidentali di costituzionalità.

Nella successiva **sentenza n. 470/1997**, la Corte costituzionale ha rilevato che la legge n. 20 del 1994 dispone che la Corte dei conti svolge il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni ed accertando anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge. Detta legge affida alla Corte dei conti, attraverso l'esercizio di un potere "per giunta non sorretto da criteri predeterminati", l'individuazione (non automatica e caratterizzata dalla ricerca di parametri di riferimento e di criteri valutativi) degli enti assoggettabili a riscontro, pur nella riconosciuta immunità dell'organo di controllo dal sindacato giurisdizionale.

La legge, che si inquadra nel contesto del processo riformatore delle pubbliche amministrazioni, ha l'intento di adeguare le forme di controllo sulle amministrazioni pubbliche alle esigenze derivanti dalla moltiplicazione dei centri di spesa, connessa, tra l'altro, allo sviluppo del decentramento e dell'istituzione delle Regioni.

Per questa ragione, la legge n. 20 del 1994, intervenendo sulla configurazione tradizionale delle competenze della Corte dei conti (precipuamente caratterizzate dal riscontro di legittimità sugli atti delle amministrazioni dello Stato e, successivamente, estese al controllo sulla gestione degli enti di cui alla l. n. 259 del 1958), ne ha modificato ambito e contenuto con il triplice effetto di *a)* assoggettare ad esse tutte le amministrazioni pubbliche, *b)* di ridurre, nel contempo, l'area del controllo preventivo di legittimità e *c)* di conferire primario rilievo al controllo sulla gestione,

avente per oggetto, non già i singoli atti, ma l'attività amministrativa considerata nel suo concreto e complessivo svolgimento.

Per quanto riguarda il quadro costituzionale di riferimento in cui si colloca la riforma, la **sentenza n. 470/1997**, ribadendo l'impostazione della **sentenza n. 29/1995**, ha affermato che il fondamento delle nuove competenze sta, non nell'art. 100 Cost., bensì in una scelta del legislatore ordinario, cui non puoi reputarsi preclusa l'introduzione di forme di controllo diverse e ulteriori rispetto a quelle puntualmente previste negli artt. 100, comma 2, 125, comma 1 e 130 Cost., purché per esse sia rintracciabile un adeguato riferimento normativo ovvero un sicuro ancoraggio a interessi costituzionalmente tutelati. Conseguentemente, il controllo previsto dalla disposizione contestata, ha proseguito la Corte costituzionale, avente ad oggetto la valutazione dell'attività amministrativa non solo in rapporto a parametri di legalità, ma in riferimento ai risultati effettivamente conseguiti rispetto agli obiettivi programmati, tenuto conto delle procedure e dei mezzi utilizzati per il loro raggiungimento, è riconducibile allo stesso disegno costituzionale della pubblica amministrazione, delineato in base ai principi del buon andamento degli uffici (art. 97, comma 1), della responsabilità dei funzionari (art. 28), dell'equilibrio di bilancio (art. 81) e del coordinamento della finanza delle Regioni con quella dello Stato, delle Province e dei Comuni (art. 119).

Orbene, tali principi, nell'ispirare la riforma in parola, si riverberano anzitutto, nell'esigenza di una applicazione tendenzialmente uniforme a tutte le pubbliche amministrazioni delle nuove regole, proprio in ragione del fine ultimo dell'introduzione in forma generalizzata del controllo sulla gestione, che è quello di favorire una maggiore funzionalità, attraverso la valutazione complessiva della economicità/efficienza dell'azione amministrativa e dell'efficacia dei servizi erogati, e, in secondo luogo, nella scelta dell'imputazione soggettiva del controllo in questione alla Corte dei conti.

A questo riguardo la Corte costituzionale ha anche qui ribadito la qualificazione del ruolo di detto istituto, come organo posto al servizio dello Stato-comunità e garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico. Sicché la disposizione impugnata non prefigura alcuna specifica procedura collidente con l'art. 100 Cost., limitandosi ad enunciare un criterio generale che, facendo leva sulla nozione di pubblica amministrazione, è di per sé sufficiente a definire l'ambito delle competenze affidate alla Corte, alla stregua del potere proprio di ciascun organo dotato di garanzie procedimentali di accertare le situazioni che, in base alla legge, costituiscono il presupposto per l'esercizio delle sue funzioni, e non esclude che le determinazioni della Corte dei conti, in ordine all'individuazione degli enti da assoggettare a controllo siano sindacabili in sede giurisdizionale, restando in discussione, non già l'*an* ma solo il *quomodo* della tutela giurisdizionale, e, quindi, un problema di interpretazione della normativa vigente.

Nella definizione dell'ambito e delle modalità di esercizio del controllo sulla gestione va segnalata la **sentenza n. 181/1999**, che ha risolto il conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Puglia, nei confronti del Presidente del Consiglio, in relazione alla deliberazione del Collegio regionale della Corte dei conti n. 1 dell'11 maggio 1998, concernente il programma annuale del controllo sulla gestione delle amministrazioni regionali da svolgersi ai sensi dell'art. 3, commi 4 e 5, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e a diversi altri atti presupposti della stessa. Nel merito la Corte costituzionale ha dichiarato che spetta allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, Collegio di controllo per la Regione Puglia, procedere, secondo i criteri e per le finalità indicati in motivazione, all'esame del rendiconto della Regione stessa, relativo all'esercizio finanziario 1997.

La Corte ha evidenziato che, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, l'inclusione nel programma di controllo, da parte del provvedimento impugnato, dell'esame del rendiconto della Regione per l'esercizio finanziario 1997, e la estensione dell'esame anche alle serie storiche degli anni precedenti, non costituiva elemento indicativo di un intento della Corte dei conti

di procedere ad una verifica del documento contabile in sé, e in tal modo esorbitare dalle competenze ad essa assegnate dalla legge n. 20 del 1994.

Infatti, ha evidenziato la Corte, i consuntivi, nello svolgimento dei riscontri, vengono in realtà assunti semplicemente come strumenti di analisi e comparazione nel controllo sulla gestione dell'amministrazione. Talché il controllo non è da avere ad oggetto il rendiconto stesso.

La Corte ha concluso che così inteso il programma di controllo in questione, sfugge anche alle altre censure formulate dalla ricorrente: di violazione delle norme degli artt. 5, 121, 123 e 127 Cost., e dell'art. 71 dello statuto della Regione Puglia - che non consentirebbero al Collegio di controllo di interferire nel procedimento legislativo nel quale il conto consuntivo è esaminato e approvato - e degli artt. 24, secondo comma, 35, primo comma, 5 e 125 Cost., in relazione all'assunto - pur esso fuori di luogo - che con la delibera in questione l'organo di controllo abbia voluto arbitrariamente rifarsi ad un paradigma riconducibile a quello proprio dei giudizi di parificazione previsti dagli artt. 38-43 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, per il rendiconto generale dello Stato, e da altre disposizioni di legge per il rendiconto di talune delle Regioni a statuto speciale.

Sulla esigenza di una distinzione tra controllo esterno sulla gestione e controllo interno di gestione va segnalata la **sentenza n. 224/1999**, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, primo comma, lettera a), della legge della Regione Siciliana 6 marzo 1976, n. 25, nella parte in cui prevedeva che i magistrati della Corte dei conti nominati come membri dei collegi dei revisori di due Centri interaziendali, dovessero essere scelti fra quelli in servizio presso le sezioni per la Regione Siciliana, e dell'art. 22 della legge della Regione Siciliana 14 settembre 1979, n. 212, nella parte in cui prevedeva che anche i magistrati della Corte dei conti chiamati a far parte di organi di controllo di enti pubblici regionali debbono essere nominati tra quelli in servizio nel territorio della Regione. Dette disposizioni, ha ritenuto la Corte contrastano con le esigenze di salvaguardia dell'indipendenza e dell'imparzialità dei magistrati contabili espresse fondamentalmente nell'art. 100, terzo comma, e nell'art. 108, secondo comma, Cost.. Posto che, ha ritenuto la Corte, da una parte, le sezioni regionali siciliane della Corte dei conti svolgono, in posizione di indipendenza, nei confronti dell'amministrazione regionale, comprensiva degli enti pubblici dipendenti dalla Regione, e degli amministratori e dei funzionari che operano presso di essa, tutte le funzioni di controllo e giurisdizionali proprie della Corte stessa - ivi comprese le funzioni a riscontro a posteriori sulla gestione delle pubbliche amministrazioni, disciplinate dall'art. 3, commi 4, 5, 6 e 7, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 - e che, dall'altra, i collegi dei revisori dei conti degli enti regionali in questione svolgono le funzioni tipiche del controllo interno, essendo a loro volta soggetti alle valutazioni «esterne» della Corte dei conti, è palese il rischio di un intreccio fra i due ordini di funzioni, suscettibile di tradursi in una menomazione dell'indipendenza e dell'imparzialità dei magistrati.

Di rilievo, nel contesto della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, sono quelle sentenze che hanno inquadrato il controllo sulla gestione tra le normative strumentali per il "coordinamento della finanza pubblica".

In proposito la **sentenza n. 35/2005**, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, commi da 1 a 4, della legge n. 289 del 2002 - che riguardano l'attività di acquisizione, da parte del Ministero dell'economia, delle informazioni concernenti la gestione finanziaria delle amministrazioni pubbliche (commi 1 e 2), prevedono l'obbligo di codificazione uniforme su tutto il territorio nazionale degli incassi, dei pagamenti e dei dati di competenza economica rilevati dalle pubbliche amministrazioni (comma 3), nonché il divieto alle banche e agli uffici postali di accettare disposizioni di pagamento prive di tale codificazione (comma 4) - sollevata, in riferimento agli artt. 3, 5, 114, 117, 118, 119 della Costituzione, nonché all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Nel merito la Corte ha evidenziato che i contenuti regolativi delle disposizioni impugnate, costituiscono espressione della competenza legislativa concorrente in tema di “coordinamento della finanza pubblica”, materia che legittima l'imposizione di vincoli agli enti locali quando lo rendano necessario ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali (comprensivi, dunque, della cosiddetta “finanza pubblica allargata”), a loro volta condizionati dagli obblighi comunitari, tenuto conto della finalità di coordinamento e insieme di regolazione tecnica. Quanto poi al denunciato carattere puntuale della disciplina statale, la Corte ha precisato che il coordinamento finanziario «può richiedere, per la sua stessa natura, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo», e che il carattere “finalistico” dell'azione di coordinamento postula che «a livello centrale si possano collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia, ma altresì i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento», per sua natura eccedente le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali, «possa essere concretamente realizzata».

Sulla base di tale premessa, la Corte ha concluso che i poteri di determinazione, rispettivamente, della cosiddetta “codificazione” dei dati contabili e delle modalità di invio da parte degli enti locali dei propri bilanci alla Corte dei conti sono, in tal senso, pienamente partecipi della finalità di coordinamento e insieme di regolazione tecnica, rilevazione dati e controllo, che connotano la legislazione in tema di coordinamento della finanza pubblica.

Nel medesimo ordine argomentativo si colloca la **sentenza n. 64/2005**, con la quale è stata ritenuto non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 5, della legge n. 289 del 2002, sollevata sia in riferimento all'art. 117 che all'art. 97 Cost. In relazione al primo parametro, infatti, ha affermato la Corte, la norma impugnata - secondo cui i provvedimenti di riconoscimento di debito posti in essere dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 sono trasmessi agli organi di controllo ed alla competente procura della Corte dei conti - è espressione di un principio fondamentale in materia di “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica” (che è materia affidata alla competenza ripartita di Stato e Regioni), tendente a soddisfare esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno. In relazione al secondo parametro, poi, l'espunzione dei controlli di legittimità sugli atti amministrativi degli enti locali, a seguito dell'abrogazione del primo comma dell'art. 125 e dell'art. 130 della Costituzione, non esclude la persistente legittimità, da un lato, dei c.d. controlli interni (v. art. 147 del d.lgs. n. 267 del 2000) e, dall'altro, dell'attività di controllo esercitata dalla Corte dei conti, in quanto il controllo da quest'ultima esercitato, assoggettando una tipologia di provvedimento indice di possibili patologie nell'ordinaria attività di gestione ad un controllo rispettoso dell'autonomia locale e venendo altresì incontro alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno, è conforme al principio di buon andamento delle pubbliche amministrazioni

Con la **sentenza n. 417/2005**, la Corte, nel ritenere non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2004, n. 191, sollevata in riferimento agli artt. 3, 100, 114, 117 e 118 della Costituzione, all'art. 9 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e al principio di leale collaborazione, ha ritenuto che la disposizione censurata si limita a porre a carico delle strutture operative interne degli enti locali l'obbligo di comunicare alla Corte dei conti l'esito del controllo di gestione: tale obbligo non è idoneo di per sé a pregiudicare l'autonomia delle Regioni e degli enti locali, essendo espressione di un coordinamento meramente informativo, talché le norme che lo prevedono debbono ricondursi ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, con funzione regolatrice della cosiddetta “finanza pubblica allargata”, allo scopo di assicurare il rispetto del patto di stabilità. A tale finalità consegue che a livello centrale si possono collocare non solo norme fondamentali che regolano la materia, ma anche norme puntuali, quali quelle relative alla disciplina degli obblighi di invio di informazioni sulla situazione finanziaria alla Corte dei conti.

Particolarmente interessante, in tema di controllo sulla gestione, è la **sentenza n. 267/2006**, con la quale la Corte ha scrutinato la legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 19 maggio 2005, n. 10, con la quale viene disciplinata l'istituzione ed il funzionamento dell'Autorità di vigilanza sulla gestione finanziaria «al fine di assicurare il controllo sulla corretta gestione delle risorse collettive da parte della Regione, degli enti locali, dei loro enti ed aziende strumentali in qualsiasi forma costituiti».

Secondo il ricorrente, la legge regionale n. 10 del 2005, nei suoi artt. 1, 2 e 10 – e nelle «altre disposizioni con tali articoli collegate» – avrebbe violato gli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione. Posto, infatti, che il coordinamento della finanza pubblica è materia di legislazione concorrente, le norme denunciate si sarebbero «profondamente discostate» dai principi desumibili dagli artt. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, venendosi a sovrapporre «alle funzioni del controllo proprie della Corte dei conti, le cui competenze non sono in alcun modo fatte salve».

Al riguardo la Corte ha dapprima rammentato che, in base all'art. 3 della legge n. 20 del 1994, il controllo “sulla gestione”, differenziandosi dal controllo interno “di gestione”, concomitante all'azione della pubblica amministrazione e di natura amministrativa, costituisce un controllo successivo ed esterno all'amministrazione, di natura imparziale e collaborativa. La Corte ha aggiunto che l'estensione di tale controllo a tutte le amministrazioni pubbliche, comprese le Regioni e gli enti locali, è il frutto di una scelta del legislatore che ha riconosciuto alla Corte dei conti il ruolo di organo posto al servizio dello “Stato-comunità”, quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità.

Inoltre, è stato sottolineato che la disciplina posta dalla legge n. 20 del 1994 ha assunto maggior rilievo a seguito dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, tra cui, in particolare, l'obbligo imposto agli Stati membri di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale, secondo quanto precisato dalla risoluzione del Consiglio europeo del 17 giugno 1997 relativa al “patto di stabilità e crescita”; a tali vincoli si riconnette essenzialmente la normativa nazionale sul “patto di stabilità interno”, il quale coinvolge Regioni ed enti locali nella «realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica», scaturenti, appunto, dalla ricordata risoluzione, e che è stato diversamente modulato negli anni in forza di disposizioni legislative che, in ogni caso, a partire dalla legge n. 289 del 2002 (finanziaria 2003), sono qualificate come «principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione».

In linea di continuità, ha affermato la Corte, si pone, quindi, l'art. 7, commi da 7 a 9, della legge n. 131 del 2003, che, nel mutato quadro costituzionale, a seguito della riforma del Titolo V, valorizza, in un'ottica collaborativa, il controllo sulla gestione, attribuendo alla Corte dei conti, «ai fini del coordinamento della finanza pubblica», il compito di verificare «il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea». Una previsione, quest'ultima, che va letta anche nella prospettiva di quanto stabilito dall'art. 248 del Trattato CE, in ordine al controllo negli Stati membri della Corte dei conti europea, da effettuarsi «in collaborazione con le istituzioni nazionali di controllo».

In tale più ampio, ma unitario contesto, ha proseguito la Corte, essenzialmente volto a salvaguardare l'equilibrio complessivo della finanza pubblica, si inserisce il controllo affidato alle sezioni regionali della Corte dei conti dal comma 7 del citato art. 7, secondo cui è compito delle predette sezioni verificare, «nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il

funzionamento dei controlli interni», riferendo sugli esiti delle verifiche «esclusivamente ai consigli degli enti controllati».

Risulta, quindi, evidente, secondo la Corte, che la possibilità data, dal già richiamato comma 7 dell'art. 7 della legge n. 131 del 2003, alle Regioni a statuto speciale, «nell'esercizio della loro competenza, di adottare particolari discipline nel rispetto delle suddette finalità», non pone in nessun caso in discussione la finalità di uno strumento, quale il controllo sulla gestione delle risorse collettive, affidato alla Corte dei conti. Del resto, la necessità di coordinamento della finanza pubblica, nel cui ambito materiale si colloca il controllo esterno sulla gestione, riguarda pure le Regioni e le Province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della “finanza pubblica allargata” (**sentenza n. 425/2004**).

Alla luce del delineato contesto normativo, la Corte, con un apposito monito, ha auspicato che lo Stato e la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dovranno dunque provvedere, secondo la procedura di cui all'art. 48-bis dello statuto valdostano, all'istituzione della sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Per quanto invece riguarda la definizione il merito della questione la Corte ha ritenuto l'insussistenza del contrasto con gli evocati parametri di cui agli artt. 114, 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione e della dedotta violazione del principio di leale collaborazione. Infatti, diverso è il piano su cui si colloca e differenti sono i fini che caratterizzano l'attività dell'Autorità di vigilanza, che, in quanto espressione dell'ordinamento regionale, agisce nell'interesse esclusivo della Regione alla corretta gestione delle risorse finanziarie destinate ai bisogni della propria collettività. Trattandosi, poi, di un controllo ovviamente limitato alle gestioni di carattere regionale e locale, esso non è in grado di invadere l'ambito del controllo che, a fini di coordinamento dell'intera finanza pubblica anche con riguardo al rispetto dei vincoli comunitari, soltanto le Sezioni regionali della Corte dei conti, in quanto componenti dell'unitario sistema di controlli esercitati dalla stessa Corte nel suo complesso, possono perseguire. In definitiva, le disposizioni denunciate, configurando un'Autorità di vigilanza che svolge un'attività di controllo interno alla Regione, a fini di collaborazione con il Consiglio regionale, presso il quale risulta istituita, e che non si sovrappone, né pone limitazioni a quella di livello unitario da esercitarsi dalla Corte dei conti, si collocano nell'ambito delle previsioni di cui agli artt. 2, primo comma, lettere a) e b), e 3, comma primo, lettera f), dello statuto di autonomia, e cioè delle materie, rispettivamente, dell'ordinamento degli uffici regionali e degli enti locali e dell'attuazione ed integrazione delle leggi della Repubblica in tema di finanze regionali e comunali.

Con la **sentenza n. 179/2007** (richiamata dall'**ordinanza n. 285/2007**), la Corte, ritenendo non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 166 a 169, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, ha affermato che dette disposizioni introducono un nuovo tipo di controllo affidato alla Corte dei conti, dichiaratamente finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria degli enti locali, nonché il rispetto, da parte di questi ultimi, del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost. Nella sua configurazione, questa nuova forma di controllo sviluppa il quadro delle misure necessarie per garantire la stabilità dei bilanci ed il rispetto del patto di stabilità interno, prescritti dall'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3). Tale controllo – ha proseguito la Corte – ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, ha tuttavia la caratteristica, in una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive. Ne consegue che esso assume anche i caratteri propri del controllo sulla gestione in senso stretto e concorre, insieme a quest'ultimo, alla formazione di una visione unitaria della

finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno, che la Corte dei conti può garantire (**sentenza n. 267/2006**).

Nella medesima **sentenza n. 179/2007**, la Corte, richiamando la propria giurisprudenza (tra le altre, **sentenza n. 29/1995** e, da ultimo, **sentenza n. 267/2006**), ha ricordato che il legislatore è libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controllo, purché questo abbia un suo fondamento costituzionale. La sussistenza di detto fondamento è confortata, in primo luogo, dall'art. 100 della Costituzione, il quale assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale. Infatti, se è vero che, al momento dell'emanazione della Costituzione, per indicare l'intera finanza pubblica non poteva non farsi riferimento al bilancio dello Stato, è altrettanto vero che oggi tale dizione deve intendersi riferita non solo al bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata. Sono inoltre da richiamare al fine suddetto oltre all'art. 81 Cost., che pone il principio indefettibile dell'equilibrio di bilancio, anche gli articoli 97, primo comma, 28 e 119, ultimo comma, Cost.

Va qui evidenziato che, a differenza di quanto la Corte aveva ritenuto nelle citate **sentenze nn. 29/1995 e 470/1997**, l'ancoraggio del controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato (inteso come riferito al bilancio della finanza pubblica allargata e non soltanto a quello dello Stato) intestato alla Corte dei conti è ora individuato anche nell'art. 100 Cost.

La Corte ha proseguito ritenendo che il controllo previsto dai commi da 166 a 169 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, risulta dettato da esigenze di tutela dell'unità economica della Repubblica e di coordinamento della finanza pubblica, ed è finalizzato (nel quadro del controllo disciplinato dalla legge n. 131 del 2003), con funzione collaborativa, alla tempestiva segnalazione agli Enti interessati di situazioni inerenti agli equilibri di bilancio, per l'adozione delle necessarie misure correttive. E in siffatta prospettiva, la Corte, con la **sentenza n. 267/2006**, aveva, tra l'altro, precisato che la possibilità data, dal comma 7 dell'art. 7 della legge n. 131 del 2003, alle Regioni a statuto speciale, «nell'esercizio della loro competenza, di adottare particolari discipline nel rispetto delle suddette finalità», non ponesse in nessun caso in discussione la finalità di uno strumento, quale il controllo sulla gestione delle risorse collettive, affidato alla Corte dei conti, in veste di organo terzo (**sentenza n. 64/2005**) a servizio della Repubblica (**sentenze n. 29/1995 e n. 470/1997**), posto a garanzia del rispetto dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva. Anche perché la necessità di coordinamento della finanza pubblica, nel cui ambito materiale si colloca il controllo esterno sulla gestione, riguarda pure le Regioni e le Province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della "finanza pubblica allargata".

5.2. Regole finali di coordinamento.

Vincoli al contenimento del fabbisogno finanziario, prima della riforma del Titolo V.

In tema di coordinamento della finanza pubblica, tra le pronunce di maggiore interesse emesse dalla Corte costituzionale *prima della riforma del 2001*, vanno segnalate le **sentenze nn. 39/1971, 416/1995 e 507/2000**.

Con tale la **sentenza n. 39/1971** è stata affermata la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma primo, e di riflesso anche secondo, della legge 16 maggio 1970, n. 281, in relazione agli artt. 115, 117 e 118 della Costituzione, nella parte in cui detta disposizione demanda ad un decreto presidenziale, su proposta del Ministro per il tesoro di provvedere alla disciplina dei bilanci regionali, per coordinarne il sistema delle entrate e delle spese con la legge 4 marzo 1964, n. 62. La Corte ha ritenuto, per un verso, che coordinare non significa imporre artificiose uniformità, disconoscendo le caratteristiche peculiari di determinate voci della

finanza regionale; per altro verso è stato affermato che la stessa Costituzione, nell'art. 119, primo comma, garantisce alle Regioni autonomia finanziaria, ma nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica "che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni".

Con la **sentenza n. 416/1995**, la Corte ha ritenuto non fondata, in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, 118 e 119 Cost. ed agli artt. 17 e 19 dello Statuto della regione Sicilia, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, primo comma, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, nella parte in cui stabilisce, per ciascuna regione, un tetto massimo alla spesa per beni e servizi sanitari nel triennio 1995-97, calcolato mediante una riduzione a percentuale decrescente rispetto all'importo registrato nel 1993, sollevata sotto il profilo della violazione dell'autonomia legislativa, amministrativa e programmatica della regioni ordinarie in materia sanitaria (assoggettando le regioni a rigide limitazioni in ordine a detti acquisti), dell'autonomia finanziaria regionale (in quanto i tetti prescindono dai concreti bilanci regionali), della speciale autonomia in materia sanitaria e finanziaria della regione Sicilia, del principio di uguaglianza, nonché sotto il profilo della irrazionalità e della incongruità rispetto al sistema di pagamento a tariffa delle aziende sanitarie ed all'obbligo di ripianamento dei disavanzi (in quanto il detto limite generalizzato creerebbe ostacoli ingiustificati alla erogazione di un servizio sanitario efficiente, penalizzando le regioni che hanno attuato una politica di riduzione dei costi proprio in tale voce di spesa). Si tratta, secondo la Corte, di un intervento eccezionale e temporaneo, in un quadro finanziario di emergenza, inserito in una azione complessiva, a carattere generalizzato, di risanamento della finanza pubblica, cui anche le regioni devono partecipare, essendo richiesto un impegno solidale di tutti gli enti erogatori di spesa, di fronte al quale la garanzia costituzionale dell'autonomia finanziaria delle regioni non può fungere da impropria giustificazione per esentarle da tale partecipazione. D'altra parte, ha aggiunto la Corte, le riduzioni globali di spesa per l'acquisto di beni o servizi sanitari sono posti globalmente a livello regionale in previsione complessiva, in modo da consentire compensazioni nell'ambito regionale e tra i diversi tipi di beni e servizi, sicché sono possibili economie di spesa senza mettere a rischio l'erogazione di un servizio sanitario efficiente (si vedano anche le **sentenze nn. 222/1994, 357/1993, 355/1993, 128/1993, 356/1992**).

Con la **sentenza n. 507/2000**, la Corte ha affermato che stabilire obiettivi globali di contenimento del fabbisogno finanziario generato dalla spesa regionale, nell'ambito e ai fini degli obiettivi generali di finanza pubblica fissati dagli strumenti della programmazione finanziaria nazionale, rientra nell'ambito dei compiti di coordinamento della finanza pubblica che l'art. 119 della Costituzione attribuisce alla legge della Repubblica (**sentenza n. 507/2000**).

Vincoli generali al disavanzo o alla spesa corrente.

Ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, giustificano l'introduzione di vincoli alle politiche di bilancio con il prevedere un limite, peraltro, complessivo e per un solo anno, alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi. Né è sufficiente a rendere irragionevole la misura in questione il fatto che essa non tenga conto della concreta situazione degli enti stessi, come pure rientra nell'ambito di scelte non irragionevoli del legislatore l'aver assunto a termine di riferimento, per commisurarvi la portata del vincolo, le spese del secondo anno anteriore a quello considerato (**sentenza n. 36/2004**; v. anche **sentenze nn. 4/2004 e 416/1995**).

Rientrano tra i principi generali di coordinamento della finanza pubblica i vincoli generali al disavanzo o alla spesa corrente: si ricava dalla **sentenza n. 417/2005**, là dove la Corte ha affermato che "non si configurano come norme di coordinamento della finanza pubblica quelle disposizioni che introducendo puntuali vincoli che riguardano le spese per beni e servizi nonché per studi e incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, missioni all'estero, rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni, non fissano limiti generali al disavanzo o alla spesa

corrente, ma stabiliscono vincoli che, avendo ad oggetto singole voci di spesa, non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica” (**sentenza n. 417/2005**).

Sulla possibilità per il legislatore statale di imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio, ma solo con disciplina di principio, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, v. **sentenze n. 390/2004, n. 36/2004, n. 4/2004, n. 376/2003**.

Si rileva inoltre che con la **sentenza n. 421/1998**, la Corte ebbe ad affermare che, anche se la finalità di contenere il perdurante disavanzo della spesa pubblica potrebbe giustificare limiti di spesa, a carattere temporaneo, posti globalmente, a livello regionale e provinciale, in previsione complessiva (**sentenza n. 416/1995**), la disposizione impugnata non impedisce certo alle Province di utilizzare le proprie risorse finanziarie effettuando pagamenti eccedenti quelli relativi all’anno 1996.

Misure di razionalizzazione della finanza pubblica: il tetto massimo di spesa.

Nella **sentenza n. 416/1995** la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 6, primo comma, della legge n. 724/1994, nella parte in cui stabilisce, per ciascuna regione, un tetto massimo alla spesa per beni e servizi sanitari nel triennio 1995-97, calcolato mediante una riduzione a percentuale decrescente rispetto all’importo registrato nel 1993. Si tratta, secondo la Corte, di un intervento eccezionale e temporaneo, in un quadro finanziario di emergenza, inserito in una azione complessiva, a carattere generalizzato, di risanamento della finanza pubblica, cui anche le regioni devono partecipare, essendo richiesto un impegno solidale di tutti gli enti erogatori di spesa, di fronte al quale la garanzia costituzionale dell’autonomia finanziaria delle regioni non può fungere da impropria giustificazione per esentarle da tale partecipazione. D’altra parte le riduzioni globali di spesa per l’acquisto di beni o servizi sanitari sono posti globalmente a livello regionale in previsione complessiva, in modo da consentire compensazioni nell’ambito regionale e tra i diversi tipi di beni e servizi, sicché sono possibili economie di spesa senza mettere a rischio l’erogazione di un servizio sanitario efficiente (si vedano anche **sentenze n. 222/1994, n. 357/1993, n. 355/1993, n. 128/1993, n. 356/1992**).

Nel solco di questa giurisprudenza si pone la **sentenza n. 414/2004** nella quale la Corte ha ritenuto che costituisce norma di coordinamento di finanza pubblica, la disposizione statale che ponga “esclusivamente limiti massimi all’onerosità degli interventi regionali” (nella specie di sostegno all’imprenditoria).

Vincoli per il contenimento della spesa regionale.

Sono norme di coordinamento “quelle relative: a) all’ammontare minimo della quota di contributo soggetta a rimborso; b) alla decorrenza e durata massima del piano di rimborso; c) alla misura minima del tasso d’interesse da applicare alle somme rimborsate” dirette come sono “a fissare un limite al costo degli interventi, anche regionali, di contribuzione alla produzione e agli investimenti”. Esse sono dunque “norme aventi finalità di contenimento della spesa pubblica regionale e intese, dunque, ad incidere sulla finanza regionale” (**sentenza n. 414/2004**).

Vincoli di equilibrio finanziario: il ricorso all’indebitamento.

La soggezione a vincoli generali di equilibrio finanziario e dei bilanci non può non accomunare tutti gli enti operanti nell’ambito del sistema della finanza pubblica allargata (**sentenza n. 425/2004**).

In particolare, la norma costituzionale enuncia espressamente un vincolo, il ricorso all'indebitamento solo per spese di investimento, che già nel previgente regime costituzionale e statutario il legislatore statale ben poteva imporre anche alle Regioni a statuto speciale, in attuazione del principio unitario (art. 5 Cost.) e dei poteri di coordinamento della finanza pubblica, nonché del potere di dettare norme di riforma economico-sociale vincolanti anche nei confronti della potestà legislativa primaria delle Regioni ad autonomia differenziata: e se quest'ultimo vincolo può non trovare più applicazione, in forza della clausola di salvaguardia dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, negli ambiti nei quali le Regioni ordinarie abbiano acquisito potestà più ampie, ciò non può dirsi in ambiti, come quello dei principi di coordinamento finanziario (cfr. art. 117, terzo comma), in cui l'autonomia delle Regioni ordinarie incontra tuttora gli stessi o più rigorosi limiti.

Vincoli europei di equilibrio finanziario e il patto di stabilità interno.

Le disposizioni della legge finanziaria 2002, che prevedono il divieto per i soggetti pubblici che non abbiano rispettato le disposizioni del patto di stabilità interno per l'anno 2001 di assumere per l'anno 2002 personale a tempo indeterminato, il ricorso alle procedure di mobilità per la copertura dei posti disponibili, la possibilità di assunzioni connesse al passaggio di funzioni e competenze solo se accompagnato da trasferimenti erariali compensativi, esenzioni dal divieto per alcune categorie, la proroga di un anno della validità delle graduatorie per le amministrazioni soggette al divieto e che la spesa relativa al personale assunto a tempo determinato o con convenzione non possa superare quella sostenuta al medesimo titolo nell'anno 2001, perseguono il fine di dare effettività al patto di stabilità interno, da un lato, "sanzionando" esclusivamente i soggetti pubblici (con l'esclusione delle Regioni) che non lo hanno rispettato e, dall'altro lato, incidendo, con le previste misure riguardanti il personale, su una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo. La stretta attinenza di tali precetti con il fine del coordinamento della finanza pubblica sub specie del contenimento della spesa corrente non dà pregio al rilievo secondo il quale lo Stato si sarebbe impropriamente dotato di strumenti per esercitare un potere di coordinamento in materia di competenza (anche esclusiva) regionale (**sentenza n. 4/2004**).

Nella **sentenza n. 260/2004**, la Corte ha ritenuto che le norme contenute nelle leggi finanziarie del 2003 e del 2004, che pongono vincoli ai comitati di settore in sede di deliberazione degli atti di indirizzo riguardanti i dipendenti del comparto Regioni-autonomie locali costituiscono legittimo esercizio del potere di "coordinamento della finanza pubblica", in quanto "fissano - in linea con gli impegni assunti dall'Italia in sede comunitaria - principi fondamentali volti al contenimento della spesa corrente, che rientrano nella competenza della legislazione statale" (**sentenza n. 260/2004**).

La finanza delle Regioni a statuto speciale è parte della "finanza pubblica allargata", nei cui riguardi lo Stato aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell'esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei, come quelli relativi al cosiddetto patto di stabilità interno (**sentenza n. 425/2004**).

Il richiamo dei vincoli europei e del patto di stabilità interno (v. punto 8 del *Considerato in diritto*) è stato ancora una volta ribadito nella **sentenza n. 169/2007**, per valutare in concreto la sussistenza dei requisiti per ritenere una disposizione legislativa come riconducibile tra le misure di riequilibrio della finanza pubblica e dunque quale principio di coordinamento della finanza pubblica.

Particolarmente rilevante è la **sentenza n. 120/2008**. In questa sentenza la Corte ha affermato che le Regioni non possono vantare per il futuro legittime aspettative nella invariabilità della misura dei vincoli di spesa. Questi hanno l'obiettivo di «garantire il rispetto degli obblighi

comunitari» (comma 565, alinea, art. 1 della legge n. 296 del 2006) e presuppongono, perciò, la possibilità, per il legislatore statale, di una loro revisione periodica, in relazione all'andamento dei conti pubblici. E ciò anche nel caso in cui un determinato contenimento della spesa medesima sia stato originariamente stabilito per più anni. Il necessario concorso delle Regioni e degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, adottati con l'adesione al patto di stabilità e crescita definito in sede di Unione Europea, postula, infatti, che il legislatore statale possa intervenire sui coefficienti di riduzione della spesa già definiti, qualora lo richieda il complessivo andamento del disavanzo dei conti pubblici, con il solo limite della palese arbitrarietà e della manifesta irragionevolezza della variazione. La sostituzione dei vincoli di contenimento per la spesa pubblica già previsti dall'art. 1, comma 98, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e dall'art. 1, commi da 198 a 206, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 – operata dall'impugnato comma 565 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 – non è dunque di per sé irragionevole ed è anzi determinata dalla necessità di rispettare i vincoli alla spesa pubblica derivanti dall'adesione dell'Italia all'Unione Europea.

Tale affermazione si trova ribadita nella **sentenza n. 289/2008**, in cui la Corte ha ritenuto che il necessario concorso degli enti pubblici regionali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, adottati con l'adesione al patto di stabilità e crescita definito in sede di Unione Europea, postula che il legislatore statale possa intervenire sugli stanziamenti per l'anno in corso, qualora lo richieda il complessivo andamento dei conti pubblici, con il solo limite della palese arbitrarietà o della manifesta irragionevolezza della variazione. Tale limite, ha concluso la Corte, nella specie non è superato, perché la norma denunciata, accanto al tetto del 10 per cento, prevede che in ogni caso la riduzione debba avvenire «nei limiti delle disponibilità non impegnate alla data di entrata in vigore» del decreto-legge n. 223 del 2006.

Vincoli alla spesa corrente degli enti locali.

Non fondata è stata ritenuta (**sentenza n. 35/2005**) la questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, commi da 1 a 4, della legge n. 289 del 2002 - che riguardano l'attività di acquisizione, da parte del Ministero dell'economia, delle informazioni concernenti la gestione finanziaria delle amministrazioni pubbliche (commi 1 e 2), prevedono l'obbligo di codificazione uniforme su tutto il territorio nazionale degli incassi, dei pagamenti e dei dati di competenza economica rilevati dalle pubbliche amministrazioni (comma 3), nonché il divieto alle banche e agli uffici postali di accettare disposizioni di pagamento prive di tale codificazione (comma 4) - sollevata, in riferimento agli artt. 3, 5, 114, 117, 118, 119 della Costituzione, nonché all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Infatti, ha ritenuto la Corte, i contenuti regolativi delle disposizioni impugnate, costituiscono espressione della competenza legislativa concorrente in tema di "coordinamento della finanza pubblica", materia che legittima l'imposizione di vincoli agli enti locali quando lo rendano necessario ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali (comprensivi, dunque, della cosiddetta "finanza pubblica allargata"), a loro volta condizionati dagli obblighi comunitari, tenuto conto della finalità di coordinamento e insieme di regolazione tecnica. Quanto poi al denunciato carattere puntuale della disciplina statale, questa Corte ha precisato che il coordinamento finanziario «può richiedere, per la sua stessa natura, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo», e che il carattere "finalistico" dell'azione di coordinamento postula che «a livello centrale si possano collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia, ma altresì i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento», per sua natura eccedente le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali, «possa essere concretamente realizzata».

Vincoli alla spesa in conto capitale degli enti locali.

Con la **sentenza n. 275/2007** la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 9 dell'art. 1 della Regione Sardegna 24 febbraio 2006, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - legge finanziaria 2006) – sollevata in relazione agli artt. 117, terzo comma, ultimo periodo, e 119, secondo comma, Cost. all'art. 7 dello Statuto Speciale per la Regione Sardegna – il quale stabilisce, per gli enti locali operanti nella Regione Sardegna, un diverso sistema di calcolo del tetto massimo delle spese in conto capitale, che secondo lo Stato risulterebbe non coerente rispetto a quanto disposto dalla legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006). Secondo il Presidente del Consiglio, l'art. 1, comma 9, censurato, nel disciplinare autonomamente due categorie di spese deducibili, avrebbe previsto un sistema alternativo di calcolo, introducendo delle categorie di spese da dedurre dal calcolo del tetto massimo non previste dalla citata legge statale. Sempre secondo l'Avvocatura, l'art. 1, comma 9 in esame, nel prevedere «sottraendi» aggiuntivi e, comunque, sensibilmente diversi da quelli indicati nel comma 143 citato, avrebbe alterato il dato assunto a base del calcolo e quindi il limite massimo delle possibilità di spesa e di indebitamento, che risulterebbe non coerente con quanto consentito dagli anzidetti principi fondamentali.

La Corte ha ritenuto che è incontrovertibile che le categorie di spese, contenute nella legge regionale, destinate ad abbattere il tetto massimo delle spese sostenibili dagli enti locali, abbiano carattere aggiuntivo e non sostitutivo rispetto all'elencazione contenuta nella disposizione di legge statale invocata come parametro. L'effetto pratico della disposizione censurata è dunque quello di contenere ulteriormente la finanza locale, con effetti per così dire "peggiorativi" per i Comuni sardi rispetto agli altri enti locali italiani. Né può dirsi che qualsiasi interferenza regionale nella determinazione del tetto massimo di crescita della spesa pubblica sarebbe lesiva della prerogativa statale di determinare, in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, tale tetto, perché la competenza statale concorrente in materia di finanza pubblica regionale e locale, sancita dall'art. 119, secondo comma, Cost. e, per la Regione sarda, dall'art. 7 dello statuto speciale, se legittima la possibilità di stabilire dei limiti massimi, non si traduce anche in una preclusione alle Regioni di adottare norme che, nell'ambito di tali limiti di crescita, siano finalizzate ad attuare gli stessi obiettivi di contenimento. In altri termini, l'introduzione da parte dello Stato di un limite complessivo alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali e comunitari (si vedano le **sentenze n. 390/2004, n. 37/2004, n. 36/2004, n. 4/2004, n. 376/2003**), è certamente legittima ma non può comportare che lo Stato entri nelle scelte finanziarie, del tutto discrezionali, delle Regioni, ad esempio stabilendo vincoli che hanno ad oggetto singole voci di spesa. Nei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica (si veda in tal senso la **sentenza n. 417/2005**) non possono rientrare, cioè, limiti al potere discrezionale delle Regioni di decidere come utilizzare le somme a loro disposizione, per quali tipologie di spese e di investimenti. Questo potere di scelta, in ultima analisi, include anche quello di decidere se avvalersi in tutto o in parte delle disponibilità concesse e di ritoccare al ribasso i limiti massimi, non spendendo, o spendendo meno, rispetto al tetto stabilito da parte dello Stato.

In ogni caso, ha concluso la Corte, detto principio, per quanto attiene alle Regioni a statuto speciale, esplica la sua efficacia anche nella materia della finanza locale, la quale, per la Regione sarda, è devoluta alla competenza legislativa esclusiva della Regione in forza dell'art. 3, lettera b), del relativo statuto speciale. In ossequio a siffatta attribuzione di competenza, l'art. 1, comma 148, della legge statale n. 266 del 2005, stabilisce il metodo da seguire per la determinazione del tetto massimo delle spese degli enti locali, siti nel territorio delle Regioni a statuto speciale, attribuendo esplicitamente alle Regioni il compito di determinare in concreto e unilateralmente, entro il 31 marzo di ogni anno, il tetto massimo. Conseguentemente, in base alla stessa legge statale invocata,

deve ritenersi consentito alle Regioni di porre limiti ulteriori alla spesa pubblica degli enti locali, anche attraverso la previsione di un tetto massimo più basso di quello nazionale.

Contenimento della spesa di personale.

Con la **sentenza n. 4/2004**, la Corte ha ritenuto che le norme della legge finanziaria 2002, dove si ribadisce il principio secondo il quale gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali del personale delle amministrazioni pubbliche per il biennio 2002-2003 sono a carico delle amministrazioni di competenza nell'ambito delle disponibilità dei rispettivi bilanci, e si prevede, con riguardo alla contrattazione integrativa, che i comitati di settore, in sede di deliberazione degli atti di indirizzo, si attengono ai «criteri indicati per il personale» dipendente dallo Stato e provvedono alla quantificazione delle risorse necessarie, rientrano nella materia, di competenza concorrente, della «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica». Tali disposizioni fissano – in linea con gli impegni assunti dall'Italia "in sede comunitaria" – principi fondamentali volti al contenimento della spesa corrente, che rientrano nella competenza della legislazione statale.

Con la **sentenza n. 390/2004**, la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimi l'art. 34, commi 11 e 60, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, limitatamente alla parte in cui dispone che le assunzioni a tempo indeterminato «devono, comunque, essere contenute (...) entro percentuali non superiori al 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell'anno 2002». La disposizione, infatti, pone un precetto specifico e puntuale per il suo oggetto, che si risolve in una indebita invasione del potere di organizzazione della propria struttura amministrativa riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, ai quali la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi, ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi.

Notevole, in materia, è la **sentenza n. 169/2007**, con la quale la Corte costituzionale ha deciso una serie di ricorsi regionali sollevati in via principale aventi ad oggetto vari commi dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), tra i quali i commi da 198 a 206, riguardanti misure di contenimento della spesa di personale di Regioni, enti locali ed enti del servizio sanitario nazionale.

In particolare, la Corte ha esaminato, dapprima, la questione riguardante il comma 198, censurato in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, perché tale comma, ponendo per il triennio 2006-2008 un limite alla spesa per il personale (in misura pari a quella dell'anno 2004, ridotta dell'uno per cento), nella prospettiva regionale, avrebbe un contenuto specifico e puntuale e non costituirebbe un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, così da ledere l'autonomia finanziaria regionale.

La Corte, non ritenendo fondata la questione, ha colto l'occasione per fare il punto della giurisprudenza costituzionale sin qui maturata per qualificare una disposizione quale principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, individuandone i requisiti.

Questo è la motivazione della Corte.

Nella giurisprudenza della Corte è ormai consolidato l'orientamento per il quale il legislatore statale, con una «disciplina di principio», può legittimamente «imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (**sentenze n. 417/2005 e n. 36/2004**). Perché detti vincoli possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, essi debbono riguardare l'entità del disavanzo di parte corrente oppure - ma solo «in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale» - la crescita della spesa corrente degli enti autonomi. In altri termini, la legge

statale può stabilire solo un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (**sentenze n. 88/2006, n. 449 e n. 417/2005, n. 36/2004**).

Da tali pronunce può desumersi che, perché norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possano qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, è necessario che esse soddisfino i seguenti requisiti: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi anche nel senso di un transitorio contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi.

Sulla base di questa premessa la Corte ha proseguito ritenendo che “contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti, la disposizione censurata risponde a detti requisiti”. Con il comma 198, il legislatore ha infatti perseguito l’obiettivo di contenere entro limiti prefissati una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico, costituita dalla spesa complessiva per il personale (**sentenza n. 4/2004**). Tale obiettivo, ha proseguito la Corte, pur non riguardando la generalità della spesa corrente, ha tuttavia rilevanza strategica ai fini dell’attuazione del patto di stabilità interno, e concerne non una minuta voce di spesa, bensì un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, nel quale confluisce il complesso degli oneri relativi al personale, ivi compresi, ai sensi dell’ultima parte del comma 198, quelli per il personale «a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, o che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzione». Il carattere della transitorietà del contenimento complessivo, richiesto dalla citata giurisprudenza della Corte, risulta poi dal fatto che detto contenimento è destinato ad operare per un periodo determinato (triennio 2006-2008), periodo successivamente ridotto al solo anno 2006, in forza dell’art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006.

Secondo la Corte, la norma censurata risponde anche al secondo requisito, in quanto non prescrive ai suoi destinatari alcuna modalità per il conseguimento dell’obiettivo di contenimento della spesa per il personale, ma lascia libere le Regioni di individuare le misure a tal fine necessarie. Essa ha, pertanto, un contenuto diverso da quello delle disposizioni di precedenti leggi finanziarie dichiarate illegittime da questa Corte con le sentenze richiamate dalle ricorrenti a sostegno delle loro censure. A differenza del comma 198, dette disposizioni stabilivano, infatti, limiti puntuali a specifiche voci di spesa quali quelle per viaggi aerei (**sentenza n. 449/2005**), per assunzioni a tempo indeterminato (**sentenze n. 88/2006 e n. 390/2004**), per studi e incarichi di consulenza, missioni all’estero, rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni, acquisti di beni e servizi (**sentenza n. 417/2005**).

Con la medesima **sentenza n. 169/2007**, la Corte ha ritenuto che il comma 199 (che prevede che «Ai fini dell’applicazione del comma 198, le spese di personale sono considerate al netto: a) per l’anno 2004 delle spese per arretrati relativi ad anni precedenti per rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro; b) per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008 delle spese derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro intervenuti successivamente all’anno 2004»), in quanto volto a determinare le modalità di computo della spesa per il personale oggetto di riduzione, abbia natura integrativa di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica. Medesima qualificazione di norma avente natura integrativa è stata formulata dalla Corte sia per la disposizione di cui al comma 203, secondo il quale le disposizioni del comma 198 costituiscono strumento di rafforzamento dell’intesa Stato-regioni del 23 marzo 2005, attuativa dell’articolo 1, comma 173, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, sia per la disposizione di cui al comma 204, secondo il quale «Alla verifica del rispetto degli adempimenti previsti dal comma 198 si procede, per le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, le province, i comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti e le comunità montane con popolazione superiore a 50.000 abitanti, attraverso il sistema di monitoraggio di cui all’articolo 1, comma 30, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e per gli altri enti destinatari della norma attraverso apposita certificazione,

sottoscritta dall'organo di revisione contabile, da inviare al Ministero dell'economia e delle finanze, entro sessanta giorni dalla chiusura dell'esercizio finanziario di riferimento». A tale riguardo, ha aggiunto la Corte, va precisato che la citata disposizione costituisce altresì espressione di un principio generale in materia di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale.

Natura di vero e proprio principio di coordinamento della finanza pubblica è stata attribuita dalla Corte al comma 205, in base al quale «Per le regioni e le autonomie locali, le economie derivanti dall'attuazione del comma 198 restano acquisite ai bilanci degli enti ai fini del miglioramento dei relativi saldi».

È stata invece ritenuta lesiva dell'autonomia finanziaria delle Regioni, in quanto norma di dettaglio e non invece principio fondamentale di finanza pubblica, la disposizione di cui al comma 202, il quale prevede «Al finanziamento degli oneri contrattuali del biennio 2004-2005 concorrono le economie di spesa di personale riferibili all'anno 2005 come individuate dall'articolo 1, comma 91, della legge 30 dicembre 2004, n. 311», che è stata, conseguentemente, dichiarata incostituzionale.

Di particolare interesse è anche il passaggio della **sentenza n. 169/2007**, nel quale la Corte, valutando le questioni di legittimità costituzionale dei citati commi 198 a 206, sollevate con riferimento ai parametri degli statuti speciali degli enti ad autonomia differenziata, ha affermato che «quanto alla denunciata violazione dei parametri statutari, va rilevato che essi non attribuiscono agli enti ad autonomia speciale ricorrenti competenze legislative che possano essere lese da principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica attinenti alla spesa, come quello posto dal legislatore statale con il comma 198. La Corte ha, infatti, chiarito che tali principi «devono ritenersi applicabili anche alle autonomie speciali, in considerazione dell'obbligo generale di partecipazione di tutte le Regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale, all'azione di risanamento della finanza pubblica » (**sentenza n. 82/2007**, nonché sentenze, da questa richiamate, **n. 417/2005**; **n. 353**, **n. 345** e **n. 36/2004**; **n. 416/1995**; in senso analogo, anche la **sentenza n. 267/2006**)».

Nella **sentenza n. 412/2007**, la Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 204, primo periodo, della legge n. 266 del 2005, come sostituito dall'art. 30 del decreto-legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2006, sollevate, in riferimento artt. 117, 118 e 119 della Costituzione.

Nella pronuncia, la Corte ha ricordato di aver già affermato che non è illegittima l'imposizione, da parte dello Stato, del limite alla spesa complessiva del personale previsto dall'art. 1, comma 198, della legge n. 266 del 2005, poiché trattasi di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica (materia oggetto di potestà legislativa concorrente) e perché una simile disposizione può dar luogo, nell'organizzazione degli uffici, ad inconvenienti di mero fatto, come tali non incidenti sul piano della legittimità costituzionale (in tal senso si veda la **sentenza n. 169/2007**, che ha escluso in fattispecie analoghe la violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione). Nella stessa pronuncia la Corte dichiarò (**sentenza n. 169/2007**) non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'originario comma 204 dello stesso art. 1 (che prevedeva un periodico monitoraggio al fine di controllare l'effettivo rispetto del limite previsto dal comma 198), in quanto disposizione che si saldava direttamente con il precedente comma 198. La Corte ha anche ricordato, più in generale, di aver rigettato questioni di legittimità costituzionale delle norme statali dirette ad assicurare la concreta realizzazione delle misure di coordinamento finanziario (**sentenze n. 35/2005** e **n. 376/2003**). Infine, nella **sentenza n. 412/2007**, la Corte ha fatto riferimento anche alla **sentenza n. 4/2004**, nella quale la Corte esclude che contrastasse con gli artt. 117, 118 e 119 Cost. una norma statale che prevedeva la sanzione del divieto di nuove assunzioni a carico degli enti locali che avessero violato il patto di stabilità interno.

Nel fare applicazione dei questi principi ricordati nelle pronunce citate, la Corte ha ritenuto che la disposizione impugnata, al fine di assicurare il rispetto in concreto di una legittima misura di

coordinamento finanziario, non facesse altro che prevedere, in modo legittimo, una sanzione a carico degli enti che non rispettino il limite posto alla spesa per il personale.

Né, ha ritenuto la Corte, fossero utilmente invocabili, a favore delle tesi sostenute dalle Regioni ricorrenti, le pronunce con le quali la Corte ha dichiarato l'illegittimità di norme di leggi finanziarie che stabilivano limiti specifici alle assunzioni da parte delle Regioni (**sentenze n. 88/2006 e n. 390/2004**). L'art. 1, comma 204, della legge n. 266 del 2005, infatti, non impone alcun divieto di assunzioni a Regioni ed enti locali che rispettino i limiti generali di spesa per il personale. La Corte ha concluso che il divieto è previsto solamente a carico degli enti che abbiano violato quei limiti generali e pertanto si tratta di norme che fanno corpo con i principi generali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Non fondata è stata ritenuta la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 1, del decreto-legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2006, in quanto, ha ritenuto la Corte, criteri per l'individuazione dei trattamenti accessori massimi dettati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri contemplato dalla norma censurata si applicano esclusivamente agli incarichi di direzione di uffici dirigenziali di livello generale delle amministrazioni statali e le Regioni non sono vincolate a quei criteri (**sentenza n. 412/2007**).

La Corte ha ritenuto non fondata (**sentenza n. 120/2008**) la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 565, lettera a), della legge n. 296 del 2006 (il quale stabilisce che le spese per il personale del Servizio sanitario nazionale non devono superare – per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 – il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1,4 per cento), in quanto detta disposizione risponde ad entrambe le condizioni stabilite dalla Corte (v. anche **sentenze n. 412 e n. 169/2007; n. 88/2006**) per ritenere la configurabilità di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica. La prima è soddisfatta, perché il censurato limite fissato dal legislatore ha natura transitoria, operando solo per il triennio 2007-2009, e riguarda la spesa complessiva per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale, cioè un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, che costituisce una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico. Il legislatore, dunque, ha perseguito generali obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, incidendo temporaneamente su una complessiva e non minuta voce di spesa (per una analoga fattispecie: **sentenza n. 169/2007**). La seconda condizione è soddisfatta, perché la norma censurata non determina gli strumenti e le modalità per il perseguimento del predetto obiettivo, ma lascia libere le Regioni di individuare le misure necessarie al fine del contenimento della spesa per il personale; difatti, la lettera e) del medesimo comma 565 stabilisce che la Regione «è considerata adempiente» alle prescrizioni della legge anche quando non abbia raggiunto l'obiettivo di contenimento della spesa del personale degli enti del Servizio sanitario nazionale, purché essa «abbia comunque assicurato l'equilibrio economico».

Con la medesima **sentenza n. 120/2008** la Corte ha ritenuto, in relazione all'impugnato comma 660 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, che un limite alle spese del personale degli enti del Servizio sanitario nazionale deriva, per gli enti ad autonomia speciale, dagli accordi tra Stato e Regione, e non dalla diretta applicazione del comma 565 dello stesso art. 1; è perciò evidente, ha proseguito la Corte, che, in caso di intervenuto accordo, la norma censurata non può comportare alcuna violazione dell'autonomia legislativa e finanziaria della Regione Valle d'Aosta. Né l'espressione «in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica», contenuta nel comma 660, può significare che detti accordi debbano fissare limiti coincidenti con quelli del comma 565. Tale espressione costituisce, infatti, solo un generico parametro di «coerenza», cui le parti contraenti debbono attenersi ai fini della determinazione del livello delle spese, livello che comunque non può porsi in radicale contraddizione con gli altri obiettivi di finanza pubblica (in tal senso si veda anche la **sentenza n. 169/2007**). Ne deriva, ha ritenuto la Corte, che le norme censurate si applicano alla ricorrente, in via sussidiaria e transitoria, solo nel caso di mancato raggiungimento degli accordi previsti dal citato comma 660.

Prescrizione di “criteri e obiettivi”: limiti a singola voce di spesa.

Nella **sentenza n. 399/2006**, la Corte ha ritenuto che non esuli dai poteri statali di coordinamento della finanza pubblica imponere a tutte le autorità pubbliche di garantire a tutti il diritto all’informazione ambientale utilizzando a tali fini le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente. Pertanto, non risulta fondata la questione dalla Regione Friuli-Venezia Giulia avverso l’art. 12 del d.lgs. n. 195 del 2005, sollevata sul rilievo secondo cui la disposizione imporrebbe alla Regione stessa un vincolo molto puntuale. Per la Corte, la norma impugnata non pone un vincolo puntuale relativo ad una singola voce di spesa, dal quale potrebbe derivare una lesione dell’autonomia finanziaria regionale, bensì una prescrizione a carattere generale volta a limitare la spesa pubblica complessiva, che rientra nella funzione di coordinamento finanziario spettante allo Stato per ragioni connesse ad obiettivi nazionali.

Secondo la Corte è da ritenere compresa l’autonomia regionale in materia di «ordinamento degli uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione» nel caso di normativa statale che imponga limiti precisi e puntuali (e non già di principio) non giustificabili dall’esigenza di coordinare la spesa pubblica; esigenza che lo Stato può salvaguardare prescrivendo “criteri ed obiettivi” ma senza «imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» (**sentenza n. 88/2006**).

Ancora, secondo la Corte, la previsione, da parte di legge statale, di limiti all’entità di una singola voce di spesa della Regione non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost., là dove ponga un precetto specifico e puntuale sull’entità della spesa e si risolve, perciò, in un’indebita invasione dell’area riservata dall’art. 119 Cost. alle autonomie regionali e degli enti locali, cui la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungerli (**sentenza n. 449/2005**).

Con la **sentenza n. 157/2007**, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 54, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 nella parte in cui prevede la riduzione percentuale delle indennità corrisposte ai titolari degli organi politici regionali. Infatti, ha ritenuto la Corte, il censurato comma 54, nel fissare la riduzione delle indennità corrisposte ai titolari degli organi politici regionali «nella misura del 10 per cento rispetto all’ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005», pone un precetto specifico e puntuale, comprimendo l’autonomia finanziaria regionale ed eccedendo dall’ambito dei poteri statali in materia di coordinamento della finanza pubblica (**sentenza n. 417/2005**). La legge statale può prescrivere criteri e obiettivi (ad esempio, il contenimento della spesa pubblica), non imporre alle Regioni minutamente gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi. Ciò si risolve «in un’indebita invasione dell’area riservata dall’art. 119 Cost. alle autonomie regionali» (v. **sentenze n. 88/2006 e n. 449/2005**).

Natura di disposizione di dettaglio, e come tale è stata dichiarata incostituzionale, in quanto lesiva dell’autonomia finanziaria delle Regioni, è stata attribuita dalla Corte anche all’art. 1, comma 202, della legge 266 del 2005, il quale prevede «Al finanziamento degli oneri contrattuali del biennio 2004-2005 concorrono le economie di spesa di personale riferibili all’anno 2005 come individuate dall’articolo 1, comma 91, della legge 30 dicembre 2004, n. 311», che è stata, conseguentemente, dichiarata incostituzionale (**sentenza n. 169/2007**).

Vincoli ai flussi di cassa.

La Corte ha ritenuto (**sentenza n. 353/2004**) che nell’esercizio del potere di coordinamento della finanza pubblica nel suo complesso e in vista di obiettivi nazionali di stabilizzazione

finanziaria, non può escludersi che lo Stato, in pendenza di trattative finalizzate al raggiungimento dell'accordo con le regioni, possa imporre qualche limite, anche alle Regioni speciali, senza con ciò ledere l'autonomia finanziaria e di spesa delle Regioni stesse. Invero, secondo la Corte, il potere di determinare transitoriamente (cioè, fino a quando non sia raggiunto l'accordo) i flussi di cassa può essere esercitato solo in correlazione ed al fine del contenimento della spesa degli enti entro i limiti oggettivi risultanti dalla legge, oltre che dai documenti di programmazione. Infatti, il potere attribuito al Ministro dalla norma impugnata non solo è vincolato agli "obiettivi di finanza pubblica per il triennio", come definiti dal documento annuale di programmazione economico-finanziaria, ma collocandosi la previsione nel quadro del "patto di stabilità interno", non possono non valere, come limiti di detta discrezionalità, i vincoli quantitativi alla crescita della spesa che la stessa legge fissa per le Regioni ordinarie. Con la stessa **sentenza n. 353/2004**, la Corte ha aggiunto che nell'esercizio del potere di coordinamento della finanza pubblica nel suo complesso e in vista di obiettivi nazionali di stabilizzazione finanziaria, non può escludersi che lo Stato, in pendenza di trattative finalizzate al raggiungimento dell'accordo, possa imporre qualche limite, anche alle Regioni speciali, senza con ciò ledere l'autonomia finanziaria e di spesa delle Regioni stesse. Invero, il potere di determinare transitoriamente (cioè, fino a quando non sia raggiunto l'accordo) i flussi di cassa può essere esercitato solo in correlazione ed al fine del contenimento della spesa degli enti entro i limiti oggettivi risultanti dalla legge, oltre che dai documenti di programmazione. Infatti, il potere attribuito al Ministro dalla norma impugnata non solo è vincolato agli "obiettivi di finanza pubblica per il triennio", come definiti dal documento annuale di programmazione economico-finanziaria, ma collocandosi la previsione nel quadro del "patto di stabilità interno", non possono non valere, come limiti di detta discrezionalità, i vincoli quantitativi alla crescita della spesa che la stessa legge fissa per le Regioni ordinarie. (Si vedano anche **sentenze n. 416/1995, n. 357/1993, n. 132/1993, n. 155/1977, n. 62/1987**).

Vincoli puntuali all'acquisto di immobili da parte di Regioni e di enti locali.

Con la **sentenza n. 89/2007**, la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 23, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, in relazione agli artt. 114, 117, 118 e 119 Cost., nella parte in cui non esclude le amministrazioni e gli enti pubblici strumentali degli enti territoriali dall'imposizione di un limite all'acquisto di immobili pari ad un importo non superiore alla spesa media sostenuta nel triennio precedente. Infatti, l'autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni e agli enti locali richiede che essa riguardi tutti gli acquisti delle amministrazioni ed enti pubblici strumentali degli enti territoriali; sicché detta autonomia risulta violata là dove la norma impugnata prevede puntuali vincoli di spesa nei confronti di questi ultimi, in tal modo eccedendo dall'ambito dei poteri statali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Vincoli puntuali per il contenimento della spesa: le spese di viaggio.

Con la **sentenza n. 95/2007**, la Corte ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale relativa al comma 216 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005.

La Corte ha così argomentato.

Nel negare il rimborso delle spese di viaggio aereo in classi superiori a quella economica al personale appartenente alle Regioni e agli enti locali, tale norma lede l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, perché non stabilisce un parametro generale di contenimento della spesa, ma un precetto specifico e puntuale sull'entità di questa.

Infatti, secondo quanto costantemente affermato dalla giurisprudenza della Corte, la previsione, da parte della legge statale, di un limite all'entità di una singola voce di spesa della Regione non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei

bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve, di conseguenza, in un'indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. all'autonomia finanziaria delle Regioni.

Ad esse la legge statale può solo prescrivere obiettivi (ad esempio, il contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio le modalità e gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi.

Pagamento e riscossione di somme di modesto ammontare.

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge n. 289 del 2002, in materia di pagamento e riscossione delle somme di modesto ammontare e di qualsiasi natura, anche tributaria, sollevata in relazione all'art. 117 Cost. Infatti la disciplina positiva introdotta deve essere intesa non soltanto come complesso di direttive per la redazione della normativa secondaria, che riguarderà la sola organizzazione statale, ma anche come nucleo di principi fondamentali nella materia "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica" cui deve ispirarsi l'esercizio della legislazione concorrente delle Regioni (**sentenza n. 30/2005**).

Convenzioni per acquisto di beni e servizi ed affidamento all'esterno dei servizi strumentali e altre misure di razionalizzazione della spesa.

La disposizione del comma primo (e secondo) dell'art. 29 della legge n. 448/2001, ponendo un obiettivo economico-finanziario, là dove - con riguardo a tutte le amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato, di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e quindi anche le Regioni e gli enti locali - prevede la c.d. esternalizzazione dei servizi, introducendo misure di efficienza delle pubbliche amministrazioni ha carattere meramente facoltizzante e autorizzatorio con valore di principio (**sentenza n. 17/2004**). La norma di cui al citato comma 1 deve essere correttamente interpretata in modo unitario, come prima indicazione di principio di possibili misure adottabili in materia, in un ambito di primo coordinamento della finanza pubblica, in ordine al reperimento di forme aggiuntive di copertura delle spese e di finanziamento e alla riduzione dei fabbisogni finanziari per la gestione dei "servizi".

Con la **sentenza n. 36/2004**, la Corte ha ritenuto che lo strumento delle convenzioni per gli acquisti, adottato entro l'ambito della discrezionalità del legislatore statale, non supera i limiti di un principio di coordinamento della finanza pubblica. Così si può giustificare la norma che consente agli enti autonomi di aderire alle convenzioni statali, trattandosi, peraltro, di previsione meramente facoltizzante, come pure l'obbligo di adottare i prezzi delle convenzioni come base d'asta al ribasso per gli acquisti effettuati autonomamente. Alla stessa stregua, ha concluso la Corte, può giustificarsi la previsione di direttive degli enti locali volte a promuovere l'adesione alle convenzioni o ad attuare le procedure previste per gli acquisti autonomi, rivolte agli amministratori degli enti ed aziende dipendenti, così come l'obbligo di "promuovere opportune azioni dirette ad attuare l'esternalizzazione dei servizi", che si configura come generica direttiva, qualificata dal "fine di realizzare economie di spesa e migliorare l'efficienza gestionale", rientrando, in tal modo, nei limiti di un principio di coordinamento (**sentenza n. 36/2004**).

Con la **sentenza n. 133/2008**, la Corte ha ritenuto non è fondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 892 e 895, dell'art. 1, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che prevedono misure per la realizzazione sul territorio nazionale dei progetti per la «Società dell'informazione», sollevata in relazione agli artt. 117, 118, 119 e 120 Cost., per lamentata ingerenza nella materia dell'organizzazione amministrativa della Regione e degli enti locali, con

violazione del principio di leale collaborazione. Secondo la Corte, le disposizioni di cui trattasi si riferiscono, innanzitutto, all'amministrazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali e, quindi, rinvengono la loro legittimazione nell'art. 117, secondo comma, lettere g) e r) , della Costituzione, che assegnano alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, rispettivamente, le materie «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» e «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale». Con specifico riferimento a quest'ultima materia (art. 117, secondo comma, lettera r Cost.), ha proseguito la Corte, le norme in questione, che trovano applicazione anche nei confronti delle Regioni e degli enti locali, si collocano all'interno del confine posto alla competenza esclusiva statale, in quanto dettano regole tecniche funzionali alla comunicabilità dei sistemi ed al loro sviluppo collaborativo, favorendo il riuso dei software elaborati su committenza del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione con lo scopo di razionalizzare la spesa e, contemporaneamente, favorire l'uniformità degli standard. Né, d'altro canto, può essere evocata una violazione del principio di leale collaborazione, in quanto lo stesso risulta rispettato proprio in base al dettato del citato art. 14 del Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82), che assolve la funzione di superare possibili conflittualità in ordine al contenuto ed ai limiti del coordinamento conferito in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera r) , Cost. (Sulla competenza legislativa esclusiva in materia di «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale», v. le **sentenze n. 31/2005 e n. 17/2004**).

Nozioni di indebitamento e di spese di investimento.

Ai fini della concretizzazione e dell'attuazione del vincolo di cui all'art. 119, sesto comma, Cost., le nozioni "indebitamento" e di "spese di investimento" non possono essere determinate *a priori*, in modo assolutamente univoco, sulla base della sola disposizione costituzionale, essendo fondate su principi della scienza economica, sicché esse non possono non dare spazio a regole di concretizzazione connotate da una qualche discrezionalità politica, come risulta evidente dalle definizioni che il legislatore statale ha offerto nelle disposizioni impugnate, le quali derivano da scelte di politica economica e finanziaria effettuate in stretta correlazione con i vincoli di carattere sovranazionale cui anche l'Italia è assoggettata in forza dei Trattati europei, e dei criteri politico-economici e tecnici adottati dagli organi dell'Unione europea nel controllare l'osservanza di tali vincoli: la nozione di spese di investimento adottata appare anzi estensiva rispetto ad un significato strettamente contabile, che faccia riferimento solo ad erogazioni di denaro pubblico cui faccia riscontro l'acquisizione di un nuovo corrispondente valore al patrimonio dell'ente che effettua la spesa; del pari, la nozione di "indebitamento" è ispirata ai criteri adottati in sede europea ai fini del controllo dei disavanzi pubblici, sicché si tratta di tutte le entrate che non possono essere portate a scomputo del disavanzo calcolato ai fini del rispetto dei parametri comunitari. Ciò posto, non può ammettersi che ogni ente, e così ogni Regione, faccia in proprio le scelte di concretizzazione delle nozioni di indebitamento e di investimento ai detti fini: trattandosi di far valere un vincolo di carattere generale, che deve valere in modo uniforme per tutti gli enti, solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte, a meno che tali scelte non siano irragionevoli, nel qual caso le Regioni ben potrebbero contestarle nelle sedi appropriate. Ciò non si verifica nella specie, in particolare per la scelta di escludere dalla nozione di spese di investimento le erogazioni a favore di privati, sia pure effettuate per favorirne gli investimenti. Tali erogazioni, infatti, ancorché possano concorrere a promuovere lo sviluppo del sistema economico nazionale, non concorrono ad accrescere il patrimonio pubblico nel suo complesso: criterio negativo, questo, che non irragionevolmente appare aver guidato il legislatore statale in dette scelte; lo stesso vale per le forme di cofinanziamento regionale di programmi comunitari, che di per sé possono attenere a

tipologie di spese assai diverse fra di loro, non necessariamente definibili come investimenti secondo il detto criterio (**sentenza n. 425/2004**).

Limiti al potere del Ministro dell'economia e delle finanze sulla definizione delle nozioni di indebitamento e di spese di investimento.

Sono costituzionalmente illegittimi l'art. 3, comma 17, quarto periodo, e l'art. 3, comma 20, della legge n. 350 del 2003, là dove attribuiscono al Ministro dell'economia e delle finanze, sentito l'ISTAT, il potere di disporre con proprio decreto modifiche alle tipologie di "indebitamento" e di "investimenti" stabilite in detti commi ai fini di cui all'art. 119, sesto comma, Cost., in quanto conferiscono al Ministro una potestà il cui esercizio può comportare una ulteriore restrizione della facoltà per gli enti autonomi di ricorrere all'indebitamento per finanziare le proprie spese. Un tale potere può essere ammesso solo sulla base di previsioni legislative che predeterminino in via generale il contenuto delle statuizioni dell'esecutivo, delimitandone la discrezionalità (**sentenza n. 425/2004**).

Condizioni e limiti dell'accesso degli enti territoriali al mercato dei capitali.

La disciplina delle condizioni e dei limiti dell'accesso degli enti territoriali al mercato dei capitali rientra nell'ambito del "coordinamento della finanza pubblica", che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione attribuisce alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, vincolata al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (**sentenza n. 376/2003**).

Il coordinamento finanziario, per sua stessa natura, può richiedere l'adozione di misure tecniche (nella specie, necessarie per assicurare che l'accesso al mercato da parte degli enti territoriali, comprese le Regioni, avvenga con modalità idonee), vale a dire, con l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo (onde consentire, nella specie, di "contenere il costo dell'indebitamento e di monitorare gli andamenti di finanza pubblica"), senza, per ciò, attribuire al Ministro il potere di incidere sulle scelte autonome degli enti quanto alla provvista o all'impiego delle loro risorse. Peraltro, la previsione del parere della Conferenza unificata sullo schema di decreto costituisce garanzia procedimentale in sé sufficiente ad escludere l'eventuale assunzione, da parte del decreto, di contenuti lesivi dell'autonomia garantita agli enti locali (**sentenza n. 376/2003**).

6. Autonomia finanziaria.

Premessa.

Nella nuova cornice costituzionale l'art. 119 Cost. pone chiaramente in evidenza, al primo comma, che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni "hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa". Appare così evidente il legame sistematico tra la citata disposizione e l'art. 23 Cost., fondamento del prelievo coattivo, che in ossequio al principio *no taxation without representation*, intende garantire, nella sede della definizione del prelievo, la partecipazione attiva dei soggetti appartenenti agli enti territoriali destinatari delle politiche pubbliche di spesa intestate agli enti stessi.

Sicché *autonomia finanziaria* e *autonomia tributaria* si trovano in un rapporto di stretta connessione a garanzia della piena esplicazione dell'ampia *autonomia normativa* riconosciuta alle Regioni dal nuovo art. 117, terzo e quarto comma, Cost.

Ma, come la Corte ha avuto occasione di evidenziare (v., da ultimo **sentenze nn. 216, 102, 50/2008, 194, 193, 98/2007, 13/2004**), ad oltre cinque anni dalla riforma costituzionale, l'art. 119, primo comma, Cost. permane inattuato¹.

Con la presente rassegna di giurisprudenza si intende ricomporre il percorso delle pronunce della Corte sui rapporti tra finanza statale e finanza regionale, in primo luogo con riferimento all'assetto costituzionale precedente alla riforma, per poi passare all'analisi delle più recenti pronunce della Corte in argomento, particolarmente numerose a seguito dell'intenso contenzioso regionale, certamente imputabile alla perdurante fase di transizione in cui le Regioni, dotate di ampia autonomia normativa ma ancora prive di autonomia tributaria, permangono, quanto alla provvista finanziaria, in una situazione di asimmetrica dipendenza dalla finanza statale.

Sicché, da un lato, rimane attuale l'elaborazione della Corte costituzionale in ordine ai principi della necessaria corrispondenza fra "bisogni regionali" e "mezzi finanziari" e del parallelismo fra responsabilità di disciplina, di controllo e responsabilità finanziaria, dall'altro, è stata inaugurata una linea giurisprudenziale che, attraverso lo scrutinio degli interventi legislativi statali istitutivi di "fondi" con finalità di spesa, si è posta a salvaguardia della non alterazione dell'assetto delle competenze legislative stabilito dall'art. 117 Cost.

L'analisi si sofferma inoltre ad esaminare anche i profili più strettamente contabili, come quelli delle relazioni tra Stato e Regioni riconducibili alla disciplina dei sistemi di tesoreria per il governo dei flussi della liquidità finanziaria.

6.1. Trasferimenti erariali.

Nella rassegna di pronunce che segue è stata posta in evidenza la problematica connessa al finanziamento della finanza regionale in una situazione, allo stesso tempo, di progressiva crescita dell'esigenze di spesa e di contrazione delle risorse disponibili per il loro soddisfacimento.

Diversi sono i principi stabiliti in materia dalla Corte tra cui quello del parallelismo fra responsabilità di disciplina e di controllo e responsabilità finanziaria e quello della stretta correlazione tra bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte, principio quest'ultimo ora costituzionalizzato nell'art. 119, quarto comma, Cost., il quale dispone che "le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite".

Di rilievo sono anche le decisioni della Corte che nel dichiarare l'infondatezza di talune questioni di legittimità costituzionale per denunciata compressione dell'autonomia finanziaria regionale in considerazione della riduzione legislativa dei trasferimenti erariali ha posto in evidenza la razionalità delle misure di contenimento della finanza pubblica della Repubblica in considerazione della situazione emergenziale in cui essa versa e dei parametri europei di rientro imposti ai Paesi che presentano disavanzi eccessivi nonché di quelli interni ispirati al principio solidaristico.

Quelle che seguono sono pronunce della Corte emesse in epoca anteriore alla riforma del Titolo V, ma che mantengono una loro piena attualità anche in considerazione della mancata attuazione del nuovo art. 119 Cost.

¹ Sulla complessa tematica il Servizio studi ha già dedicato un apposito quaderno "Il nuovo art. 119 nella giurisprudenza della Corte costituzionale" (STU 181, maggio 2005, aggiornato al 5 luglio 2005).

Grave alterazione del rapporto tra bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte (con impiego del criterio della ragionevolezza).

L'autonomia finanziaria regionale non è definita, a livello costituzionale, in termini quantitativi, sicché nella determinazione dei trasferimenti vi è discrezionalità del legislatore statale, il quale deve assicurare la corrispondenza fra "bisogni regionali" e "mezzi finanziari" per farvi fronte, ma operando sempre una valutazione comparativa delle esigenze generali (**sentenza n. 369/1992**).

Lo stesso concetto era stato espresso dalla Corte nella **sentenza n. 307/1983**. Nell'occasione la Corte ha ritenuto che l'art. 119 Cost. non impone al legislatore statale di attribuire alle Regioni determinati tributi o quote di tributi erariali consentendogli invece la possibilità di modificare l'entità di quelle assegnazioni nel rispetto della corrispondenza fra bisogni e mezzi per farvi fronte onde consentire alle Regioni il normale svolgimento delle loro funzioni.

La Corte ha precisato questo principio rilevando che la Costituzione non definisce né garantisce l'autonomia finanziaria delle regioni in termini quantitativi, a meno che non si determini quella "grave alterazione" del necessario rapporto di complessiva corrispondenza che - nel rispetto delle compatibilità con i vincoli generali derivanti dalle preminenti esigenze della finanza pubblica nel suo insieme - deve sussistere fra bisogni regionali e oneri finanziari per farvi fronte, affinché alle regioni stesse non sia impedito il normale espletamento delle loro funzioni (**sentenza n. 123/1993**; v. anche **sentenze 427/1992, n. 381/1990, n. 307/1983**).

Di rilievo è anche la **sentenza n. 356/1992** nella quale la Corte ha affermato che la riduzione percentuale dei finanziamenti del fondo sanitario nazionale assegnati alle Province autonome non è in contrasto con l'art. 5, legge n. 386 del 1989, giacché quest'ultimo - che è norma "rinforzata" e considerata, anzi, integrativa dello Statuto - prevede la partecipazione delle suddette Province alla ripartizione dei fondi speciali destinati a garantire livelli minimi di prestazioni uniformi, ma non contiene tuttavia alcuna disposizione che vincoli il legislatore statale da un punto di vista quantitativo.

Così nella **sentenza n. 507/2000** la Corte ha anche ritenuto che stabilire obiettivi globali di contenimento del fabbisogno finanziario generato dalla spesa regionale, nell'ambito e ai fini degli obiettivi generali di finanza pubblica fissati dagli strumenti della programmazione finanziaria nazionale, rientra nell'ambito dei compiti di coordinamento della finanza pubblica che l'art. 119 della Costituzione attribuisce alla legge della Repubblica.

Significativa è anche la **sentenza n. 355/1993** nella quale la Corte ha ritenuto che l'art. 13, primo comma, decreto legislativo n. 502 del 1992, nella parte in cui pone a carico delle regioni i costi relativi sia all'erogazione di livelli di assistenza superiori a quelli uniformi sul piano nazionale, sia all'adozione di modelli organizzativi diversi da quelli assunti per la determinazione del parametro capitaro di finanziamento in sede nazionale, attua il principio di incentivare l'erogazione dei servizi di assistenza e creare modelli organizzativi rispondenti a parametri di efficienza ottimale e uniformità territoriale nonché, in particolare, il principio del parallelismo fra responsabilità di disciplina e di controllo e responsabilità finanziaria, così interpretando, conformemente al dettato costituzionale, lo spirito del requisito di efficienza, e quindi quello dell'equilibrio finanziario, valevole, a norma dell'art. 97 Cost., anche per il sistema pubblico di assistenza sanitaria nel suo complesso.

Sull'argomento vanno segnalate sia la **sentenza n. 369/1992**, sia la **sentenza n. 499/1993**.

Nella prima sentenza (**n. 369/1992**), la Corte ha ritenuto che la riduzione - disposta dalla legge finanziaria 1992 - degli accantonamenti per il contributo di solidarietà nazionale alla Regione siciliana è frutto di una valutazione non irragionevole del legislatore statale, in quanto riflette l'urgenza di arginare l'espansione del *deficit* pubblico senza alterare - atteso il carattere aggiuntivo del contributo - la complessiva rispondenza fra bisogni fondamentali della Regione e mezzi

finanziari per farvi fronte. L'indicazione del contributo fra le voci del fondo speciale della legge finanziaria non può però intendersi come sostitutiva dell'assegnazione quinquennale di esso, prevista dall'art. 38 dello Statuto siciliano: tale determinazione dovrà avvenire, per il quinquennio di riferimento, con distinta disposizione di legge e con possibilità di ricorrere a ulteriori mezzi di copertura, fermo restando che l'adozione e le verifiche dei dati per il relativo computo sono demandati al discrezionale apprezzamento dello Stato.

Nella seconda **sentenza (n. 499/1993)** la Corte ha ritenuto che l'esclusione delle regioni (e province) ad autonomia speciale dalla partecipazione al contributo straordinario aggiuntivo erogato dallo Stato per la parziale copertura dei disavanzi di esercizio dei servizi di trasporto pubblico locale relativi agli anni 1987-1991, non lede di per sé l'autonomia finanziaria e l'integrità delle competenze delle suddette regioni, in quanto la maggior ampiezza delle attribuzioni ad esse affidate non implica la loro necessaria compartecipazione a tutti i fondi settoriali previsti per le regioni a statuto ordinario; né è violato il criterio di ragionevolezza sotto il profilo della tendenziale corrispondenza fra bisogni regionali e mezzi finanziari assegnati, trattandosi di una scelta discrezionale del legislatore statale, adeguatamente giustificata - pur a fronte di una situazione di 'deficit' settoriale comune a tutte le regioni - dall'intento di compensare il più favorevole sistema di finanziamento di cui godono le regioni (e province) ad autonomia differenziata (v. anche **sentenze nn. 357/1993, 369/1992, 356/1992, 381/1990, 245/1984, 307/1983**).

In ordine all'affermazione del principio della corrispondenza tra gli oneri connessi allo svolgimento delle funzioni attribuite e i mezzi finanziari per farvi fronte va citata la **sentenza n. 206/2001**, nella quale la Corte ha ritenuto che nessuna lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni può discendere dai criteri di quantificazione di beni e risorse finanziarie da attribuire alle Regioni e agli enti locali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti agli stessi conferiti, come stabiliti nel decreto legislativo n. 112 del 1998, poiché gli indici contemplati per la quantificazione delle risorse tendono a realizzare il principio di corrispondenza per ammontare di beni e risorse a quelli utilizzati dallo Stato per l'esercizio delle medesime funzioni e compiti prima del conferimento, in conformità al criterio fondamentale individuato dalla legge delega (art. 3, comma 1, lett. b). Nella stessa **sentenza n. 206/2001**, la Corte ha aggiunto che in base al criterio di fondo cui si ispirano sia la legge di delega n. 59 del 1997, sia il decreto delegato n. 112 del 1998, la ripartizione delle risorse trasferite dallo Stato fra Regione ed enti locali non può che seguire la ripartizione delle funzioni e dei compiti, e non già precederla, come paventava la ricorrente Regione Veneto nel prospettare la questione di costituzionalità della congruità delle risorse trasferite rispetto alle funzioni conferite.

Per sottolineare la continuità del principio evidenziato va qui citata la **sentenza n. 36/2004**, nella quale la Corte, dopo la riforma del Titolo V, ha ritenuto che in ordine alla riduzione dei trasferimenti statali non si può negare allo Stato la potestà di commisurare i trasferimenti a favore degli enti locali alle effettive necessità finanziarie, ragionevolmente apprezzate.

Con la **sentenza n. 145/2008**, la Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 661, della legge n. 296 del 2006. Secondo la ricorrente, il comma 661 avrebbe violato il «criterio di simmetria» tra trasferimento di funzioni e di risorse stabilito dall'art. 1 del d.lgs. n. 241 del 2005, perché prevedeva «sostanzialmente il trasferimento di funzioni senza trasferimento di risorse economiche o con il trasferimento di risorse inferiori al necessario». La Corte ha ritenuto il citato criterio di simmetria previsto dal parametro evocato dalla Regione Siciliana riferibile solo alla specifica ipotesi di trasferimento, dallo Stato alla Regione, delle funzioni di riscossione delle imposte in conseguenza della devoluzione di «quote di competenza fiscale dello Stato» e non, come sostiene la Regione, l'ipotesi del trasferimento di funzioni diverse da quelle di riscossione. Infatti, secondo la Corte, l'art. 1 del d.lgs. n. 241 del 2005, nel dare attuazione all'art. 37 dello statuto, si limita a disporre che, con riferimento all'imposta relativa alle quote del reddito da attribuire agli stabilimenti ed impianti siti nel territorio della Regione di

imprese industriali e commerciali aventi la sede centrale fuori da tale territorio, «sono trasferite alla Regione» – «simmetricamente» al trasferimento del gettito di tale imposta – anche le «competenze previste dallo Statuto sino ad ora esercitate dallo Stato», e, cioè esclusivamente le competenze in ordine alla riscossione di tale imposta.

La ricorrente deduceva altresì che il comma 661, nel prevedere la possibilità del trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni senza un contestuale trasferimento di risorse, avrebbe determinato una violazione dell'autonomia finanziaria della Regione garantita dall'art. 36 dello statuto e dall'art. 119 Cost., rilevante sotto il profilo del rispetto dell'obbligo di copertura della spesa ai sensi dell'art. 81, quarto comma, Cost. Secondo la ricorrente, infatti, la norma creava un aggravio di spesa per la Regione medesima e, perciò, «uno squilibrio finanziario a carico del bilancio regionale».

Anche tale questione non è stata ritenuta fondata, perché, in relazione al dedotto «squilibrio finanziario», non è stato ritenuto sussistente alcuno specifico elemento per ritenere che: a) il comma censurato creasse un'alterazione del «rapporto tra complessivi bisogni regionali e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte»; b) detto squilibrio finanziario avesse comunque il carattere della «gravità», così come è richiesto dalla giurisprudenza della Corte, la quale considera lesi gli evocati parametri costituzionali solo laddove la variazione del rapporto entrate-spese determini un «grave squilibrio» nel bilancio regionale (**sentenze n. 29/2004; n. 138/1999 e n. 222/1994**).

Con un terzo motivo, la ricorrente ha anche dedotto che il comma 661 avrebbe determinato una violazione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, perché la norma censurata – prevedendo misure dirette a produrre un risparmio per il bilancio dello Stato, finalizzato al riequilibrio della finanza pubblica, da realizzarsi «anche mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali» non accompagnate da un simmetrico trasferimento di risorse – incide sull'equilibrio finanziario e sull'autonomia regionale «al di fuori degli strumenti pattizi [...] individuati [negli Statuti], od anche liberamente convenuti» e, perciò, lede il medesimo art. 10, «mirante a garantire alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano quelle forme di autonomia più ampie contemplate dalle norme del nuovo Titolo V».

L'evocato art. 10, ha affermato la Corte, non trova applicazione riguardo alle previsioni degli statuti speciali che disciplinano detti strumenti pattizi, perché si limita ad attribuire alle Regioni a statuto speciale le forme di maggiore autonomia che il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione riconosce alle Regioni a statuto ordinario (**sentenze n. 175/2006, n. 102/2008, n. 238/2004 e n. 314/2003**). Esso, dunque, non disciplina né l'effettivo ambito di applicazione degli «strumenti pattizi» previsti dallo statuto, né la garanzia costituzionale di cui detti strumenti beneficiano nell'ordinamento; di conseguenza, non può costituire nemmeno il fondamento costituzionale della censura prospettata dalla ricorrente.

Con un quarto motivo, la ricorrente sollevato questione di legittimità costituzionale dei commi 661 e 662, anche per violazione dell'art. 43 dello statuto speciale della Regione Siciliana, perché detti commi, «predeterminando unilateralmente il contenuto di future norme di attuazione statutaria», avrebbero leso «il principio di pariteticità che presiede alla determinazione pattizia delle medesime, palesandosi evidentemente, allo scopo, del tutto insufficiente la garanzia procedimentale, del resto ovvia, alla quale si rinvia».

Nel caso di specie, ha ritenuto la Corte, è possibile pervenire a un'interpretazione conforme a Costituzione dei censurati commi 661 e 662, idonea a superare il prospettato dubbio di costituzionalità. I commi denunciati – i quali stabiliscono che le misure da essi previste trovano applicazione attraverso apposite «norme di attuazione statutaria», e cioè norme che, in base all'evocato parametro, sono determinate da una «Commissione paritetica di quattro membri nominati dall'Alto Commissario della Sicilia e dal Governo dello Stato» – devono essere, infatti, interpretati nel senso che si limitano a individuare l'ambito delle modifiche che il legislatore statale

dovrà apportare alle norme di attuazione statutaria in base alle determinazioni della menzionata Commissione paritetica. Così interpretati, detti commi non hanno l'effetto, affermato dalla ricorrente, di predeterminare unilateralmente il contenuto delle delibere della Commissione e, pertanto, non hanno attitudine lesiva delle prerogative costituzionali della medesima (Sul rispetto dell'autonomia regionale, dalla Commissione paritetica prevista dall'art. 43 dello Statuto», v. **sentenze n. 180/1980; n. 166/1976; n. 298/1974**).

Riduzione dei trasferimenti e grave alterazione delle funzioni normali (ovvero sulla mancanza di garanzia costituzionale dell'autonomia finanziaria regionale in termini quantitativi).

Va evidenziato che nella **sentenza n. 128/1993** la Corte ha sottolineato che la commisurazione dell'oggetto della decurtazione operata ad un fondo destinato a finanziare tutte le spese correnti - al cui interno, oltre a voci non comprimibili (ad esempio: salari, stipendi, affitti), sono ricomprese anche spese suscettibili di graduazione in relazione all'entità delle somme disponibili (ad esempio: acquisti di forniture, decisioni di nuove assunzioni, svolgimento di missioni o di straordinari) - e, conseguentemente, la relativa ampiezza dello spettro delle voci di spesa toccato dalla disposizione impugnata, lasciano alle singole regioni un margine sufficiente per poter adeguare gradualmente, nel corso dello stesso anno, le necessarie misure di contenimento della spesa ai nuovi livelli di disponibilità finanziarie, senza il minimo rischio che la riduzione imposta possa determinare una paralisi o un serio intralcio nell'espletamento delle funzioni regionali.

L'esiguità della dotazione del fondo istituito per l'attuazione della legge quadro 14 agosto 1991 n. 281 e la destinabilità soltanto del venticinque per cento di esso alla realizzazione degli interventi di competenza regionale, ha proseguito la Corte, non determinano quella "grave alterazione" del rapporto di complessiva corrispondenza fra bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte, necessario a consentire alle regioni il normale espletamento delle loro funzioni. Infatti, a prescindere che la maggior parte degli oneri derivanti dalla suddetta legge grava sugli enti locali, alla quota di spettanza regionale si aggiungono per intero (a seguito dell'odierna pronuncia di parziale incostituzionalità dell'art. 5, comma sesto, stessa legge) le entrate derivanti dalle sanzioni amministrative di competenza regionale; inoltre, ha concluso la Corte, poiché la nuova legge postula, per sua stessa natura, un'attuazione graduale nel tempo, le regioni ben potranno realizzare i propri interventi in maniera proporzionale alle disponibilità ad esse concesse (**sentenza n. 123/1993**). Sulla mancanza di garanzia costituzionale dell'autonomia finanziaria regionale in termini quantitativi, v. già **sentenze n. 307/1983, n. 381/1990**.

Analogo principio era stato affermato nella **sentenza n. 381/1990** nella quale la Corte ha ritenuto che la decurtazione delle entrate finanziarie delle regioni (e province) ad autonomia speciale - così come realizzata dal d.l. n. 415 del 1989 - ha carattere di misura provvisoria e parziale, e comunque non determina una "grave alterazione" del rapporto di complessiva corrispondenza fra bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte, necessario a consentire alle Regioni il normale espletamento delle loro funzioni.

Di rilievo è anche la **sentenza n. 138/1999** nella quale la Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate con ricorso della Regione siciliana, in riferimento agli artt. 36 dello statuto speciale e relative norme di attuazione, nei confronti delle disposizioni degli artt. 36, 41 e 42 del d.lgs. 15 dicembre 1997 in base all'assunto che nell'ambito della disciplina della nuova imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), la prima, nel disporre l'abolizione di vari tributi, non prevederebbe alcuna forma di compensazione a favore della Regione (come invece il decreto fa nei confronti dello Stato) per la perdita del gettito di tributi ad essa prima spettanti, e la seconda e la terza, a loro volta, col prevedere il calcolo delle così dette "eccedenze"

annuali del gettito dell'IRAP e il loro versamento ad integrazione del Fondo sanitario nazionale, a copertura di nuove funzioni da trasferire o in definitiva a favore del bilancio statale, comporterebbero anch'essi una riduzione della capacità di manovra finanziaria della Regione.

Al riguardo la Corte ha ritenuto che deve invero riconoscersi che il sistema cui le norme censurate danno luogo, pur restando ispirato alla logica della compensazione, ad ogni livello, fra gettito perduto per effetto dell'abolizione di certi tributi e gettito acquisito con i nuovi tributi, e del mantenimento dell'equilibrio finanziario nei rapporti fra Stato e autonomie speciali, secondo il principio sancito dall'art. 43, comma 2, dello stesso decreto legislativo - opera attraverso meccanismi di salvaguardia a favore delle esigenze finanziarie statali più efficaci di quelli previsti a favore della Regione, non potendosi escludere, per la Regione, specie nella fase transitoria, qualche diminuzione di entrate, vuoi per l'ipotesi di gettito dei nuovi tributi inferiore alle aspettative, vuoi per l'incidenza della quota del gettito IRAP che la Regione dovrà obbligatoriamente devolvere agli enti locali ai sensi dell'art. 27. Tuttavia - a parte altri più particolari rilievi - ad escludere, nel caso, la illegittimità costituzionale - in presenza di un sistema di finanziamento che non è mai stato interamente e organicamente coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere, come sarebbe necessario, esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, e disponibilità di risorse, in termini di potestà impositiva (correlata alla capacità fiscale della collettività regionale), o di devoluzione di gettito tributario, o di altri meccanismi di finanziamento, dall'altro - vale la considerazione che le norme statutarie e di attuazione non stabiliscono, a favore della Regione, una rigida garanzia "quantitativa", cioè la garanzia della disponibilità di entrate tributarie non inferiori a quelle ottenute in passato, onde, nell'eventualità di abolizione di tributi erariali il cui gettito era devoluto alla Regione, o di complesse operazioni di riforma e di sostituzione di tributi, come quella realizzata sulla base dell'art. 3, comma 143, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la Regione, purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni. Più in generale, d'altra parte, la Corte costituzionale ha in più occasioni ammesso che la legge dello Stato possa, nell'ambito di manovre di finanza pubblica, anche determinare riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché appunto non tali da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale. (riguardo ai su richiamati principi, v. **sentenze nn. 307/1983, 123/1992 e 370/1993**).

Più di recente (**sentenza n. 337/2001**) la Corte ha ritenuto inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata con ricorso della Regione Lombardia nei confronti dell'art. 68, commi 1 e 2, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, ritenendosi tali disposizioni contrastanti con l'art. 119 Cost. avendo previsto l'esenzione degli assistiti dalla quota fissa (ticket) per le prescrizioni sanitarie relative a prestazioni di diagnostica strumentale, di laboratorio e specialistiche. Infatti in conseguenza della manovra finanziaria realizzata con la legge in questione non si è determinato - né è allegato dalla ricorrente - uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale, posto anche che alla riduzione delle entrate si associano, per altra via, dei risparmi di spesa tali, in ogni modo, da compensare detta riduzione.

Trasferimenti erariali alle Regioni: confluiscono senza vincolo di destinazione.

Un'altra serie di pronunce riguarda il principio in virtù del quale i trasferimenti erariali alle Regioni: confluiscono senza vincolo di destinazione.

Con la **sentenza n. 245/1985** la Corte ha ritenuto che il fondo comune di cui all'art. 8 della legge 281/1970 costituisce, alla pari dei proventi dei tributi regionali "propri", risorsa autonomamente utilizzabile dalle Regioni, per assolvere all'intero complesso delle loro "funzioni normali", senza alcun vincolo a specifiche destinazioni. Conseguentemente, lo Stato non può prescrivere che una spesa di interesse nazionale sia fatta gravare sul detto fondo, senza con ciò vulnerare l'autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni, occorrendo invece, per porre a carico delle Regioni una spesa siffatta, la previsione di una apposita copertura finanziaria. È stato pertanto

ritenuto illegittimo, per violazione degli artt. 81, comma 4, 117 e 119 Cost., l'art. 7, comma 13, della l. 27 dicembre 1983, n. 730, nella parte in cui prevede che, per la copertura dei disavanzi delle aziende di trasporto pubblico locale, non ripianabili con i contributi regionali di esercizio di cui all'art. 5 della legge 10 aprile 1981 n. 151, le Regioni sono tenute - anziché facoltizzate - a prelevare i fondi necessari dalle quote del fondo comune di cui all'art. 8 della l. 16 maggio 1970, n. 281, quanto alle Regioni a Statuto ordinario, e delle corrispondenti entrate di parte corrente previste dai rispettivi ordinamenti, quanto alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome (v. anche **sentenza n. 307/1983**).

Il principio è stato ribadito con la **sentenza n. 347/1995** nella quale la Corte non ha ritenuto fondata, in riferimento all'art. 81 Cost., la questione di legittimità costituzionale di una legge regionale la quale prevedeva la copertura della spesa mediante attingimento ai fondi propri della regione anziché alle assegnazioni statali sul fondo sanitario nazionale. Infatti, anche quando sia previsto l'afflusso al bilancio regionale di mezzi del fondo sanitario nazionale aventi specifica destinazione, gli equilibri cui attende l'art. 81, quarto comma, Cost. restano salvaguardati nonostante la legge regionale di spesa non si dia carico di realizzare una specifica correlazione, sul piano della copertura finanziario-contabile, fra entrate ed uscite aventi medesima finalità. Ed invero, ciò non contraddice, anzi attua, il principio cardine della contabilità pubblica dell'assegnazione globale delle entrate alle spese (per effetto del quale tutte le entrate, da qualunque parte provengano, debbono formare una massa inscindibile di mezzi da destinare alle spese iscritte in bilancio), principio confermato per le regioni dall'art. 21 della legge n. 335/1976, il quale dispone che tutte le somme assegnate a qualsiasi titolo dallo Stato confluiscono nel bilancio regionale senza vincolo a specifiche destinazioni.

Il principio subisce una deroga quando il vincolo di destinazione sia prescritto dalla normativa comunitaria. In tal senso va citata la **sentenza n. 356/1985** nella quale la Corte ha affermato che qualora sia imposto da una legge statale emanata in adempimento di direttive della CEE, il vincolo gravante sull'utilizzazione dei fondi può operare nelle materie riservate alla competenza, anche primaria, delle Province autonome di Trento e Bolzano, perché scaturisce necessariamente dalle esigenze connesse con l'osservanza dell'art. 11 Cost. Di conseguenza, non è stata ritenuta illegittima la disposizione dell'art. 19, secondo comma, della legge n. 194/1974 (concernente interventi a sostegno dell'agricoltura), la quale prevedeva che le Regioni, nonché le Province di Trento e Bolzano, potessero "apportare, all'occorrenza, variazioni alla destinazione dei fondi loro assegnati, nell'ambito delle finalità indicate dalla (stessa) legge" vincolandone in tal guisa l'impiego, in quanto detta legge è stata emanata in adempimento di direttive comunitarie, per cui si tratta di spese che lo Stato ha stanziato nel perseguire finalità da cui la Provincia non può, per parte sua, discostarsi.

Modalità di alimentazione del fondo comune per le Regioni a statuto ordinario.

Sulle modalità di alimentazione del fondo comune per le Regioni di cui all'art. 8 della legge n. 281/1970, va citata la **sentenza n. 128/1993**.

La Corte ha ritenuto che la violazione dell'originaria dotazione finanziaria per l'anno 1992 del fondo comune per le regioni a statuto ordinario - disposta nel corso del medesimo esercizio dall'art. 1, comma terzo, d.l. n. 333 del 1992 - non è assimilabile, per le sue particolarità, a precedenti casi in cui la decurtazione di risorse già trasferite alle regioni comportava violazione della loro autonomia finanziaria. Infatti, nel caso in esame, ha ritenuto la Corte, - a differenza che in quelli - la riduzione rientra in una manovra complessiva diretta a fronteggiare una situazione di emergenza mediante un taglio generalizzato della spesa amministrativa da tutti gli enti territoriali, ed inoltre non incide su finanziamenti settoriali o destinati allo sviluppo, bensì su un fondo relativo alla copertura di spese regionali correnti, alcune delle quali suscettibili di graduazione in relazione

alle somme disponibili, sicché non sussiste il rischio di paralisi o di serio intralcio nell'espletamento delle funzioni regionali.

Nella stessa la **sentenza n. 128/1993** Corte ha affermato che il sistema seguito da oltre un decennio, in base al quale la determinazione delle risorse da devolvere al fondo comune, ai sensi dell'art. 8, della legge n. 281 del 1970, avviene di anno in anno ad opera della legge finanziaria, commisurando l'ammontare del fondo stesso all'entità fissata per l'anno precedente - maggiorata, almeno in via tendenziale, di un importo pari al tasso programmato di inflazione - non è obiettivamente disancorato del tutto dall'ammontare del gettito annuale riferibile alle quote di tributi erariali indicate dalla legge e non può quindi essere ritenuto contrario a Costituzione, pur se rappresenta una soltanto delle possibilità attuative dell'art. 119, comma secondo, Cost., poste a disposizione del legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità politica nell'interpretazione delle norme costituzionali.

Lesione del principio derivante da riduzione dei trasferimenti erariali: mancata dimostrazione.

In tema di riduzione dei trasferimenti e sulla denunciata violazione della autonomia finanziaria regionale merita segnalazione la **sentenza n. 337/2001** con la quale la Corte ha ritenuto inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, sollevata con ricorso della Regione Lombardia, in riferimento all'art. 119 della Costituzione, sull'assunto che, per effetto della modifica legislativa disposta con la legge censurata, si sarebbe determinata la riduzione delle complessive disponibilità finanziarie regionali a causa di minori rimesse statali e di maggiori fondi in eccedenza da riversare allo Stato. Infatti, secondo la Corte, la Regione ricorrente non solo non forniva di tale assunto alcuna dimostrazione, ma neppure ipotizzava che, per effetto della pretesa riduzione di tale disponibilità, essa si troverebbe a godere di una dotazione non più congrua e comunque non sufficiente per l'espletamento dei compiti che le sono affidati.

Riduzione di trasferimenti alle regioni in corso d'anno.

La Corte, con un *obiter dictum*, contenuto nella **sentenza n. 128/1993**, ha ritenuto che l'autonomia finanziaria garantita alle regioni dall'art. 119 della Costituzione risulta indubbiamente violata quando il legislatore statale, intervenendo nel corso di svolgimento dell'esercizio finanziario di un certo anno, procede alla riduzione di somme già trasferite alle regioni e da queste legittimamente impegnate o spese mediante decisioni adottate nell'ambito dello stesso esercizio finanziario (o, addirittura, di esercizi precedenti). La stessa Corte ha, anzi, precisato in quelle occasioni che una riduzione di risorse disposta nel modo indicato non può non determinare uno squilibrio nella sfera di autonomia finanziaria costituzionalmente assicurata alle regioni e, quindi, nei confronti di una corretta attività di bilancio, dovuto alla possibile interferenza di quegli interventi sui programmi di spesa già adottati e in corso di svolgimento.

Di analogo tenore è la **sentenza n. 476/1991**, nella quale la Corte ha scrutinato l'art. 8 legge 9 aprile 1990, n. 87, il quale prevede, per l'attuazione delle finalità perseguite dalla stessa legge, uno stanziamento complessivo di 340 miliardi distribuito su due esercizi (1989 e 1990) e coperto, per il 1990, con l'imputazione di 280 miliardi a carico dell'autorizzazione di spesa prevista per tale anno dall'art. 1, comma primo, della legge 8 novembre 1986, n. 752 "intendendosi corrispondentemente ridotta di lire 140 miliardi ciascuna delle somme di cui agli artt. 3 e 4 della stessa legge n. 752 del 1986". In proposito, la Corte ha ritenuto che anche se la Costituzione non vieta che nuove leggi statali intervengano a modificare la legislazione preesistente, per quanto riguarda i proventi attribuiti dallo Stato alle Regioni, e la riduzione di spesa operata a carico dell'art.

4 della legge n. 752/1986 non è tale da dar luogo a lesioni dell'autonomia finanziaria regionale venendo a incidere solo sull'esercizio di competenze statali, tuttavia, questo non toglie che la sottrazione dell'importo di 140 miliardi dal finanziamento previsto nell'art. 3 della legge n. 752/1986 possa, invece, incidere su tale autonomia, per il fatto di utilizzare risorse già destinate, per l'anno 1990, alle Regioni ed alle Province autonome con riferimento ad interventi nel settore agricolo di competenza regionale e provinciale. In questo caso la lesione dell'autonomia finanziaria rappresenta la conseguenza della riduzione, operata nel corso dell'esercizio annuale, di una somma da tempo stanziata, in relazione allo stesso esercizio, a favore delle Regioni e delle Province autonome per interventi connessi a competenze rimaste invariate. Una riduzione di risorse disposta in questi termini, infatti, determina uno squilibrio nella sfera di autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni ed alle Province autonome, stante la sua possibile incidenza su programmi di intervento e di spesa già adottati e in corso di svolgimento. Pertanto è costituzionalmente illegittimo l'art. 8, primo comma, lett. a, legge 9 aprile 1990 n. 87, già citato, nella parte in cui riduce di 140 miliardi la somma già prevista dall'art. 3 legge 8 novembre 1986 n. 752 (si veda in materia di modifica di legislazione preesistente da parte dello Stato per i proventi attribuiti alle Regioni, la **sentenza n. 245/1984**).

Con la **sentenza n. 476/1991**, la Corte ha posto in evidenza la diversa rilevanza, nell'ambito delle manovre di contenimento, delle spese destinate allo sviluppo e delle spese dirette al normale funzionamento regionale (si veda anche **sentenza n. 307/1983**).

Riduzione di trasferimenti relativi a settori specifici.

Nella **sentenza n. 128/1993** la Corte ha tratto argomento per ritenere la non fondatezza della questione di legittimità che investiva un fondo destinato a finanziare le spese correnti delle regioni a statuto ordinario dalla constatazione che nel caso di specie non si trattasse di una riduzione di trasferimenti relativi ad un determinato settore di intervento.

Con la **sentenza n. 437/2001** la Corte ha ritenuto che il meccanismo previsto dagli artt. 16 e 17 della legge n. 388 del 2000 secondo cui il concorso regionale al "Fondo regionale di protezione civile" è condizione per il versamento della somma assegnata dallo Stato, non può dar luogo a censure di ordine costituzionale, pur potendo dar fondamento a obiezioni sul piano dell'opportunità per eventuali difficoltà o aleatorietà di funzionamento. Né, ha osservato la Corte, può dirsi dimostrata una lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni in conseguenza della disposta riduzione dei trasferimenti finanziari già previsti a favore delle Regioni in corrispondenza del conferimento di nuove funzioni in tema di viabilità, in quanto la riduzione non sottrae risorse al complessivo sistema regionale poiché il Fondo resta nella disponibilità delle Regioni ed inoltre riguarda risorse finanziarie ulteriori rispetto a quelle già trasferite.

La Corte ha ritenuto inammissibile (**sentenza n. 97/1977**) la questione sollevata dalla Regione Calabria la quale lamentava, nel ricorso per conflitto di attribuzione dalla stessa Regione proposto, che nel decreto del Ministro per i lavori pubblici n. 3752 del 25 settembre 1974, si sarebbe disposta in suo favore, in base ad una inesatta interpretazione dell'art. 5 bis della legge 23 marzo 1973, n. 36 (di conversione del d.l. 22 gennaio 1973, n. 2, che prevede nuovi stanziamenti per le zone alluvionate di Sicilia e Calabria) una erogazione di molto inferiore al dovuto. Infatti la Corte ha affermato che la questione sollevata aveva carattere meramente patrimoniale, come tale suscettibile di essere fatta valere nella diversa sede delle azioni giurisdizionali, non in un conflitto di attribuzione, e risolvendosi in un impedimento di fatto, non idoneo a darvi materia.

Riduzione dei trasferimenti: principio dell'affidamento e complessive esigenze di finanza pubblica.

In tema di riduzione dei trasferimenti la Corte ha evocato anche il principio dell'affidamento e le complessive esigenze di finanza pubblica.

Con la **sentenza n. 128/1993** la Corte ha ritenuto che non è possibile ipotizzare una violazione del principio di ragionevolezza o dell'esigenza che i rapporti tra i soggetti pubblici siano improntati al criterio dell'affidamento reciproco, poiché la riduzione della quota del tributo erariale disposta con la norma contestata è stata ritenuta riconducibile a un non irragionevole esercizio del potere di coordinamento che l'art. 119, primo comma, della Costituzione assegna al legislatore statale nel rispetto dell'autonomia finanziaria regionale. Nel richiamare la **sentenza n. 356/1992**, la Corte ha affermato che rientra in un corretto esercizio di quel potere la considerazione che il trasferimento delle risorse finanziarie alle regioni o una riduzione della disponibilità delle stesse da parte delle regioni medesime non possano prescindere dai limiti di compatibilità con i vincoli generali collegati alle complessive esigenze della finanza pubblica.

Riduzioni dei trasferimenti erariali per interventi urgenti di risanamento finanziario e di contenimento del disavanzo pubblico.

Particolarmente attuali sono quelle sentenze che hanno giustificato riduzioni dei trasferimenti erariali per urgenti esigenze di risanamento finanziario della finanza pubblica.

Con la **sentenza n. 222/1994** la Corte ha ritenuto che l'art. 7, primo comma, del d.l. 22 maggio 1993, n. 155, conv. in l. con modificazioni, con la l. 19 luglio 1993, n. 243, il quale, nello stabilire riduzioni di fondi speciali e autorizzazioni di spesa previsti dalla legge finanziaria per il 1993 (legge 23 dicembre 1992 n. 500), dispone che costituiscono economie di bilancio le quote di fondi speciali di parte corrente del Ministero del tesoro non utilizzate alla data di entrata in vigore del decreto-legge e destinate, tra le altre finalità, ad assicurare alle regioni ed alle aziende di soggiorno un volume di risorse sostitutive di tributi soppressi e del gettito dell'imposta locale sui redditi (ILOR) pari a quelle dell'anno 1992, e l'art. 8-bis dello stesso decreto-legge, che prevede la riduzione degli stanziamenti per i programmi regionali di sviluppo, stabilendo che per l'anno 1993 non si fa luogo alla corresponsione della quota variabile del fondo, determinata dall'art. 4 della legge 23 dicembre 1992 n. 500, non ledono la garanzia costituzionale dell'autonomia finanziaria delle regioni. Il decreto-legge in questione, infatti, ha ritenuto la Corte, detta misure urgenti per la finanza pubblica, dirette a realizzare un intervento eccezionale e generalizzato, e a contenere il disavanzo pubblico in una situazione di emergenza, inserito in una manovra finanziaria complessiva e di carattere generale, attuata per ridurre la spesa pubblica in molti settori e giustificata da un interesse nazionale, e non già un intervento ristretto al solo contenimento delle spese delle regioni, anch'esse del resto coinvolte nell'opera di risanamento della finanza pubblica. Né la operata riduzione dei fondi incide su di una entrata corrispondente ad un tributo proprio della Regione, giacché si è perduto nel tempo, anche in ragione del variare della normativa sull'ILOR, lo specifico rapporto tra assegnazione di somme alle regioni ed ammontare del gettito dell'imposta ILOR, che sarebbe stato di originaria spettanza regionale. Né sussiste violazione del principio della necessaria copertura finanziaria, invocato sull'erroneo presupposto del mantenimento dello stesso livello di spesa, che anzi si prefigura complessivamente contenuto, anche relativamente a quello regionale, mediante una riduzione dell'entrata, tale da non alterare gravemente l'equilibrio tra bisogni e risorse ma da indurre ad una riduzione, percentualmente modesta, della spesa stessa (v. anche **sentenze nn. 362, 128/1993, 116/1991, 245/1984, n. 307/1983**).

Deficit delle aziende nel settore dei trasporti pubblici.

Con la **sentenza n. 307/1983** è stato ritenuto costituzionalmente illegittimo - per contrasto con gli artt. 117, 119, 81, quarto comma, Cost. - l'art. 31, primo comma del d.l. 28 febbraio 1983 n. 55 (convertito con modificazioni nella legge 26 febbraio 1983, n. 131) per violazione dell'attribuzione alle Regioni di "tributi propri", ex art. 119, secondo comma, Cost., restando compressa l'autonomia finanziaria considerata sul piano delle uscite. Infatti, ha ritenuto la Corte, la disposizione denunciata imponeva alle Regioni di provvedere al definitivo equilibrio delle gestioni delle aziende di trasporto mediante integrazione della differenza tra la quota regionale derivante dalla ripartizione del Fondo nazionale trasporti per l'anno 1983 e la somma delle erogazioni effettuate allo stesso titolo alle aziende nel 1982, nonché la previsione di una integrazione da effettuarsi con il maggior gettito dei tributi propri. Né la norma impugnata si pone sul medesimo piano delle disposizioni espressamente qualificate "principi fondamentali", dell'art. 1 della legge-quadro sui trasporti pubblici locali n. 151 del 1961, trattandosi di provvedimento derogatorio destinato a vigere per il solo anno in corso. Con la stessa **sentenza n. 307/1983** è invece stata ritenuta non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, quinto comma nn. 1, 2 e 3, del d.l. 28 febbraio 1983 n. 55, in riferimento agli artt. 117, 118, 119 e 81, quarto comma Cost., il quale prevede che le Regioni, in materia di trasporti, siano autorizzate a corrispondere a ciascuna azienda contributi integrativi per l'anno 1983, in misura non superiore all'anno 1982 con pari aumento della quota del Fondo nazionale trasporti loro spettante. Infatti l'autorizzazione alla Regione alla corresponsione di contributi integrativi per le aziende di trasporto, in misura non superiore alla quota attribuita nell'anno precedente, anche se con pari aumento della quota del Fondo nazionale trasporti, non comporta, secondo la Corte, oneri per i bilanci regionali che siano privi dell'indicazione dei mezzi con cui farvi fronte. E detti contributi vengono pur sempre previsti dalle norme impuginate come frutto di autonoma determinazione regionale, effettuata sulla base dell'art. 5 della legge-quadro sui trasporti pubblici locali n. 151 del 1981.

Con la **sentenza n. 381/1990**, la Corte ha affermato che nella legge quadro sui trasporti pubblici locali (n. 151 del 1981) sono contenuti principi di coordinamento finanziario - intesi a realizzare l'equilibrio economico delle aziende di trasporto - che non possono non vincolare anche le regioni (e le province) ad autonomia speciale.

Con la **sentenza n. 317/1994** la Corte ha ritenuto che non è ingiustificato, né lesivo dell'autonomia finanziaria e amministrativa delle regioni, che il legislatore - riordinando la materia portuale - preveda un meccanismo di assunzione, da parte dello Stato, degli oneri di ammortamento dei mutui contratti dalle organizzazioni portuali entro il 31 dicembre 1993, e di altri oneri fino al limite complessivo di mille miliardi, correlativamente devolvendo al bilancio statale, fino all'anno successivo a quello di completa estinzione degli oneri, il 50 per cento del gettito della tassa sulle merci sbarcate e imbarcate; tale meccanismo, infatti, secondo la Corte, consente correttamente di far fronte ad oneri inerenti al sistema di riorganizzazione del lavoro portuale con mezzi acquisiti, a titolo tributario, nell'ambito del sistema stesso.

Devoluzione di entrate e Regioni a statuto speciale.

Con la **sentenza n. 381/1990** la Corte ha ritenuto che l'esigenza che le regioni (e province) ad autonomia speciale dispongano di risorse finanziarie adeguate alla più elevata quantità e qualità delle loro attribuzioni non implica che esse debbano partecipare con le regioni ordinarie a tutti i fondi settoriali previsti a favore di queste ultime. Con la stessa sentenza, la Corte ha ritenuto che la previsione di differenti percentuali di riduzione delle assegnazioni di parte corrente del fondo sanitario nazionale non determina una discriminazione arbitraria fra le varie regioni (e province) ad autonomia speciale, essendo correlata al livello di partecipazione ai tributi statali proprio di ognuna di esse.

Con la stessa **sentenza n. 381/1990** la Corte ha ritenuto che la decurtazione delle entrate finanziarie delle regioni (e province) a statuto speciale - operata dal d.l. n. 415 del 1989 mercé la cessazione di taluni finanziamenti statali, la riduzione delle assegnazioni di parte corrente del fondo sanitario nazionale e l'esclusione dalla partecipazione al riparto di altri fondi settoriali - non è affatto arbitraria e irrazionale, mirando a colmare lo squilibrio prodotto, nel corso degli anni precedenti, dall'accrescimento delle risorse finanziarie delle regioni ad autonomia speciale a fronte della riduzione delle risorse reali delle regioni ordinarie.

Con la **sentenza n. 499/1993** la Corte ha ritenuto che l'art. 1, primo e secondo comma, del d.l. n. 485 del 1992, prevedendo lo stanziamento di un contributo straordinario aggiuntivo a favore delle regioni a statuto ordinario per il ripiano dei disavanzi di esercizio dei servizi di trasporto pubblico locale, non incide sui flussi ordinari di finanziamento statale verso le regioni nel medesimo settore; perciò - contrariamente all'interpretazione da cui muove la regione ricorrente - non può ritenersi che tale norma renda stabile l'esclusione (provvisoriamente disposta dall'art. 18, comma primo, d.l. n. 415 del 1989) delle regioni (e province) ad autonomia differenziata dal riparto del fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio, di cui all'art. 9, L. n. 151 del 1981.

Impegni assunti in sede comunitaria.

La destinazione delle nuove o maggiori entrate tributarie derivanti dal d.l. n. 155 del 1993 alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico e alla realizzazione degli impegni di riequilibrio del bilancio (statale) assunti in sede comunitaria integra un'ipotesi in cui - alla stregua dell'art. 9, comma primo, delle norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino Alto-Adige, introdotte dal d.lgs. n. 268 del 1992 - il legislatore statale ben può riservare all'erario l'intero maggior gettito tributario, escludendo ogni compartecipazione ad esso delle Province autonome; né - trattandosi di una riserva conforme alla previsione di attuazione statutaria - è necessario il previo accordo dello Stato con la Regione e le Province (**sentenza n. 52/1994**).

Le condizioni richieste dall'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sicilia in materia finanziaria) per potersi fare eccezione al principio devolutivo - da esso stabilito ai sensi dell'art. 36 dello Statuto speciale - dei proventi delle nuove entrate tributarie riscosse nel suo territorio, debbono riconoscersi soddisfatte dalle disposizioni degli artt. 13, d.l. n. 333 del 1992 (convertito in l. n. 359 del 1992) e 13, primo comma, d.l. n. 384 del 1992 (convertito in legge n. 438 del 1992) che riservano allo Stato le entrate (o maggiori entrate) da essi istituite; derivanti da nuove imposte o aumenti d'imposte (imposte straordinarie sui fabbricati e sui depositi bancari e postali; adeguamento delle detrazioni d'imposta e nuove aliquote Irpef; trasformazione di alcuni oneri deducibili in detrazione d'imposta; indeducibilità, ai fini dell'Irpef e dell'Irpeg, dell'imposta locale sui redditi, ecc..). Come in entrambi i decreti si dichiara espressamente, il legislatore ha infatti destinato le nuove entrate "alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico, nonché alla realizzazione delle linee di politica economica e finanziaria in funzione degli impegni di riequilibrio del bilancio in sede comunitaria": finalità chiaramente individuate e riferite all'emergenza finanziaria, in relazione alla quale le nuove entrate hanno una funzione essenziale anche in adempimento di precisi impegni comunitari (**sentenza n. 362/1993**).

6.1.1. In particolare: il finanziamento del servizio sanitario nazionale.

Riduzioni dei trasferimenti erariali per interventi urgenti di risanamento finanziario: la spesa sanitaria.

Con la **sentenza n. 357/1993** la Corte ha ritenuto che la finalità perseguita dal Governo e dal Parlamento con la manovra di finanza pubblica per il 1993, di contenere il perdurante disavanzo

di spesa, giustifica l'adozione di misure rispondenti ad esigenze di interesse nazionale caratterizzate dall'urgenza del risanamento finanziario, attraverso una manovra complessiva di riduzione della spesa in tutti i settori, quali, con specifico riferimento alla spesa sanitaria, quella prevista dall'art. 8, primo comma, l. n. 498 del 1992, volta a ridurre per le Province autonome e per le Regioni a statuto speciale, la percentuale delle risorse provenienti dal Fondo sanitario nazionale di parte corrente e dall'attribuzione dei contributi sanitari. In particolare, la riduzione di dette risorse nella misura del 42 per cento nei confronti delle Province di Trento e Bolzano non è censurabile sotto il profilo della disparità di trattamento rispetto agli altri enti di autonomia (speciale e comune): infatti, a parte che tale censura, nella specie, risulta prospettata in modo generico, va considerato che il contenimento della spesa del servizio sanitario nazionale opera nei riguardi di tutte le Regioni - pur con strumenti diversi in relazione al diverso sistema di trasferimento ad esse delle risorse statali - e che il sistema di finanziamento per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome risulta in concreto più favorevole rispetto agli altri enti di autonomia, essendosi riscontrato un andamento crescente della partecipazione delle prime al gettito dei tributi erariali (v., anche **sentenza n. 356/1992**).

Particolarmente rilevante è la **sentenza n. 128/1993**, nella quale la Corte aveva ritenuto la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma quarto, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 e, 'in parte qua', della legge di conversione 8 agosto 1992, n. 359 - il quale non stabilisce alcunché in ordine al ripiano dell'eventuale eccedenza della spesa sanitaria rispetto agli stanziamenti del fondo nazionale, ma si limita a disporre che, per l'anno 1992, le regioni possono adottare le misure di copertura e contenimento della spesa sanitaria, previste dall'art. 4, comma quinto, della legge n. 412 del 1991, anche in mancanza della determinazione da parte del Governo, d'intesa con la conferenza Stato-regioni dei livelli obbligatori uniformi di assistenza sanitaria -, sollevata in riferimento agli artt. 3, 81, comma quarto, 97 e 119 Cost. (v. anche **sentenza n. 284/1991**).

Nel merito la Corte ha precisato (v. anche **sentenze n. 98, n. 116/1991**; v. anche **sentenze n. 283/1991, n. 356/1992, 245/1984**) che l'autonomia finanziaria garantita alle regioni dall'art. 119 della Costituzione risulta indubbiamente violata quando il legislatore statale, intervenendo nel corso di svolgimento dell'esercizio finanziario di un certo anno, procede alla riduzione di somme già trasferite alle regioni e da queste legittimamente impegnate o spese mediante decisioni adottate nell'ambito dello stesso esercizio finanziario (o, addirittura, di esercizi precedenti). La stessa Corte ha, anzi, precisato in quelle occasioni che una riduzione di risorse disposta nel modo indicato non può non determinare uno squilibrio nella sfera di autonomia finanziaria costituzionalmente assicurata alle regioni e, quindi, nei confronti di una corretta attività di bilancio, dovuto alla possibile interferenza di quegli interventi sui programmi di spesa già adottati e in corso di svolgimento. Tuttavia, occorre sottolineare che la questione sottoposta alla Corte nell'attuale giudizio presenta particolarità tali che non ne permette l'assimilazione ai casi precedentemente giudicati.

Di rilievo è il passaggio che segue: la più importante differenza risiede nel fatto che la disposizione ora impugnata non contiene un intervento mirato al solo contenimento delle spese regionali, ma prevede una manovra complessiva diretta a imporre un taglio generalizzato della spesa amministrata da tutti gli enti territoriali, al fine di coinvolgere questi ultimi, senza eccezione alcuna, nella difficile opera di risanamento dei conti pubblici. In definitiva, quella in considerazione è una manovra finanziaria di carattere generale, diretta a far fronte a una situazione di emergenza del disavanzo nel settore pubblico allargato, che, perciò stesso, richiede un impegno solidale di tutti gli enti territoriali erogatori di spesa, di fronte al quale la garanzia costituzionale dell'autonomia finanziaria delle regioni non può fungere da impropria giustificazione per una singolare esenzione.

Né è priva di rilievo, ha aggiunto la Corte, la circostanza che, a differenza dei casi precedenti, la riduzione ora contestata non concerne il finanziamento di un determinato settore o di una individuata erogazione, ma attiene a un fondo destinato a finanziare le spese correnti delle

regioni a statuto ordinario (artt. 1 e 2 della legge 14 giugno 1990, n. 158). La commisurazione dell'oggetto della decurtazione operata ad un fondo destinato a finanziare tutte le spese correnti - al cui interno, oltre a voci non comprimibili (ad esempio: salari, stipendi, affitti), sono ricomprese anche spese suscettibili di graduazione in relazione all'entità delle somme disponibili (ad esempio: acquisti di forniture, decisioni di nuove assunzioni, svolgimento di missioni o di straordinari) - e, conseguentemente, la relativa ampiezza dello spettro delle voci di spesa toccato dalla disposizione impugnata, lasciano alle singole regioni un margine sufficiente per poter adeguare gradualmente, nel corso dello stesso anno, le necessarie misure di contenimento della spesa ai nuovi livelli di disponibilità finanziarie, senza il minimo rischio che la riduzione imposta possa determinare una paralisi o un serio intralcio nell'espletamento delle funzioni regionali. E ciò vale tanto più se si considera che il taglio dei finanziamenti disposto dalla norma contestata, non riguardando spese destinate allo sviluppo, bensì spese dirette al normale funzionamento (sulla diversa rilevanza di tali spese nell'ambito di manovre di contenimento, v. **sentenze n. 476/1991, n. 307/1983**), non può comportare alcuna interferenza sulla programmazione degli interventi regionali o su una corretta attività di bilancio, né alcuna alterazione degli impegni di spesa legittimamente assunti.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha escluso una lesione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione per il fatto che l'intervento contestato non produce alcuna modificazione nei compiti addossati sulle regioni ovvero negli oneri di gestione delle funzioni preesistenti.

Né è possibile ipotizzare, ha proseguito la Corte, una violazione del principio di ragionevolezza o dell'esigenza che i rapporti tra i soggetti pubblici siano improntati al criterio dell'affidamento reciproco, poiché, per le ragioni svolte nei punti precedenti, la riduzione della quota del tributo erariale disposta con la norma contestata è riconducibile a un non irragionevole esercizio del potere di coordinamento che l'art. 119, primo comma, della Costituzione assegna al legislatore statale nel rispetto dell'autonomia finanziaria regionale. D'altro canto, rientra in un corretto esercizio di quel potere la considerazione che il trasferimento delle risorse finanziarie alle regioni o una riduzione della disponibilità delle stesse da parte delle regioni medesime non possano prescindere dai limiti di compatibilità con i vincoli generali collegati alle complessive esigenze della finanza pubblica.

Nella medesima sentenza, la Corte ha ritenuto non fondate anche le questioni di legittimità costituzionale che ambedue le ricorrenti hanno sollevato, in riferimento agli stessi parametri invocati per la precedente questione, nei confronti dell'art. 1, quarto comma, del decreto-legge n. 333 del 1992.

Secondo la disposizione impugnata, "le misure previste dall'art. 4, comma 5, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, si applicano, per l'anno 1992, anche in assenza dei livelli obbligatori uniformi di assistenza di cui al comma 1 dello stesso articolo". Per comprendere esattamente il senso di tale disposizione, occorre ricordare che l'art. 4, primo comma, della legge n. 412 del 1991 prevede che il Governo, d'intesa con la "conferenza Stato-regioni", determini i livelli di assistenza sanitaria da assicurare in condizioni di uniformità su tutto il territorio nazionale, nonché gli standard organizzativi e di attività da utilizzare per calcolare il parametro capitaro di finanziamento di ciascun livello assistenziale per l'anno 1992. Lo stesso art. 4, al quinto comma, dispone, poi, che, in caso di spesa sanitaria eccedente quella determinata ai sensi del ricordato primo comma e non compensata da minori spese effettuate in altri settori, le regioni possono fare ricorso alla propria capacità impositiva ovvero possono prevedere l'erogazione di certe prestazioni in forma indiretta o, ancora, aumentare le vigenti quote di partecipazione dei cittadini al costo delle prestazioni o, infine, eliminare temporaneamente alcune prestazioni dal novero di quelle erogate a carico del "servizio sanitario nazionale". Su questa normativa la disposizione impugnata interviene affermando che le alternative appena ricordate possono essere adottate dalle regioni anche in mancanza della determinazione da parte del Governo, d'intesa con la "conferenza Stato-regioni", dei livelli obbligatori uniformi di assistenza e degli standard precedentemente indicati.

Tutte le censure prospettate dalle ricorrenti all'art. 1, quarto comma, del decreto-legge n. 333 del 1992, ha osservato la Corte, muovono dal presupposto interpretativo secondo il quale la disposizione impugnata addosserebbe alle regioni l'eccedenza della spesa sanitaria rispetto agli stanziamenti del fondo nazionale. Su tale base, infatti, esse lamentano la lesione dell'art. 119 della Costituzione, a causa della pretesa imputazione alle regioni di oneri non dipendenti da loro decisioni, nonché dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione (per aver consequenzialmente previsto nuovi oneri privi della necessaria copertura finanziaria) e, limitatamente alla Regione Toscana, dell'art. 97 della Costituzione (per l'irragionevole mutamento, a distanza di pochi mesi, delle previsioni contenute nella legge n. 412 del 1991). Tuttavia, la premessa interpretativa da cui muovono le ricorrenti, ha ritenuto la Corte, non può essere ragionevolmente ascritta alla disposizione impugnata. Quest'ultima, in realtà, non dissimilmente da un'ipotesi già sottoposta al giudizio di questa Corte in un precedente caso (v. **sentenza n. 284/1991**), ha il solo scopo di rimuovere un limite di competenza frapposto all'adozione dei provvedimenti indicati nell'art. 4, quinto comma, della legge n. 412 del 1991, nel senso che consente alle regioni di adottare i predetti interventi senza che siano più subordinati alla previa determinazione, da parte del Governo (d'intesa con la "conferenza Stato-regioni"), dei livelli obbligatori uniformi di assistenza. Contrariamente a quanto suppongono le ricorrenti, pertanto, la disposizione impugnata non stabilisce alcunché sul ripiano dell'eventuale maggior spesa sanitaria rispetto agli stanziamenti del fondo nazionale. E questa interpretazione, ha aggiunto la Corte, trae un'agevole conferma dall'art. 2 del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 9, convertito dalla legge 18 marzo 1993, n. 67, il quale è diretto a regolare il suddetto ripiano prevedendone la copertura con oneri posti a carico dello Stato.

La conclusione di non fondatezza, ha affermato la Corte non può essere modificata dalla considerazione della circostanza aggiuntiva - sulla quale insistono molto le ricorrenti - concernente il fatto che l'intervento del legislatore statale diretto a ridurre la quota da devolvere al fondo comune è stato posto in essere nel corso dello stesso anno finanziario cui si riferisce la decurtazione adottata (**sentenza n. 128/1993**).

In materia va anche citata la **sentenza n. 356/1992** nella quale la Corte ha ritenuto che la riduzione delle quote di parte corrente del fondo sanitario nazionale destinate alle regioni (e province) ad autonomia speciale per l'anno 1992 è dettata - come in altri settori - dall'impellente esigenza di contenimento del 'deficit' pubblico che già ispirava l'analoga misura disposta per l'anno 1991, ed al pari di questa è caratterizzata da urgenza e provvisorietà, in attesa del riordino del settore sanitario e della determinazione dei relativi standards organizzativi e assistenziali; detta ulteriore riduzione, ha ritenuto la Corte, non è tale da compromettere la necessaria corrispondenza tra bisogni regionali e mezzi finanziari occorrenti, tenuto anche conto che gli enti ad autonomia differenziata beneficiano, sia pure sotto altri aspetti, di un sistema di finanziamento in concreto più favorevole di quello delle regioni ordinarie. La Corte ha concluso ritenendo che le fondamentali esigenze connesse alla tutela del diritto alla salute sono salvaguardate - compatibilmente con le disponibilità oggettive - dalla determinazione statale di livelli assistenziali uniformi, dovendo invece gli enti di autonomia provvedere con risorse proprie ai bisogni specifici che si manifestano nei rispettivi territori, ciò che non comporta violazione del principio di eguaglianza.

Con la **sentenza n. 197/1987**, la Corte ha ritenuto che l'art. 13 della legge n. 181 del 1982, che modifica la legge n. 833 del 1978, sulla riforma sanitaria, costituisce norma fondamentale della riforma stessa, nonché attuazione puntuale, in tutte le sue determinazioni, del principio del coordinamento statale della finanza di tutti gli enti locali; l'articolo costituisce altresì limite, ai sensi dell'art. 4 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, alla potestà di detta regione in materia di enti sanitari ed ospedalieri. La prevista inclusione di un componente designato dal Ministro per il Tesoro nel collegio dei revisori delle UU.SS.LL., rientra fra le misure adottate per una gestione corretta e garantita del fondo sanitario nazionale e a questi fini il rappresentante dello Stato assolve altresì alla personale funzione di tempestivo informatore dello Stato riguardo alla gestione amministrativo-contabile delle stesse UU.SS.LL.

Con la **sentenza n. 216/2008**, la Corte ha ritenuto inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 del testo originario del decreto-legge n. 23 del 2007, e dell'art. 1 del medesimo decreto-legge n. 23 del 2007, come modificato dalla legge di conversione n. 64 del 2007, promosse in riferimento all'art. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione. Le ricorrenti infatti si sono limitate a contestare la scelta legislativa di destinare, ad altre Regioni, determinate risorse finanziarie, sul presupposto che essa pregiudicherebbe la «qualità e quantità delle prestazioni» rese dalle ricorrenti nel settore sanitario, chiamandole, inoltre, «alla sopportazione degli oneri generali di una spesa inefficiente ed eccessiva» (alla quale non hanno concorso), che pertanto determinerebbe una «discriminazione irragionevole» che «genera disuguaglianza»; ma la Corte costituzionale ha chiarito che non spetta ad essa effettuare valutazioni diverse da quelle afferenti, sul piano costituzionale, al corretto riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni e, comunque, nessuna utilità diretta ed immediata le ricorrenti potrebbero trarre, sul piano sostanziale, da una eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della contestata disciplina legislativa statale, in quanto la eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della normativa statale oggetto di censura presenterebbe, sul piano effettuale, quella portata di puro principio, di massima o accademica, inidonea ad integrare l'interesse ad agire.

Con la medesima **sentenza n. 216/2008**, la Corte ha ritenuto inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 del testo originario del decreto-legge n. 23 del 2007, e dell'art. 1 del medesimo decreto-legge n. 23 del 2007, come modificato dalla legge di conversione n. 64 del 2007, promosse in riferimento all'art. 119 della Costituzione. Infatti, secondo la Corte, non sussiste una astratta idoneità della disciplina in contestazione ad influire sull'autonomia finanziaria delle Regioni ricorrenti, di cui all'art. 119 Cost., in particolare limitando il reperimento di risorse da destinare alla gestione del servizio sanitario regionale, in quanto le norme impugnate prevedono un intervento che, da un lato, favorisce altre Regioni e, dall'altro, è effettuato con oneri a carico della fiscalità generale, sicché la eventuale caducazione di tali norme non comporterebbe – anche per l'assenza di un fondo sanitario nazionale (ora soppresso) destinato esclusivamente al finanziamento della spesa sanitaria – la redistribuzione di maggiori risorse in favore di tutte le Regioni.

Ancora con la **sentenza n. 216/2008**, la Corte ha ritenuto inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 del testo originario del decreto-legge n. 23 del 2007, e dell'art. 1 del medesimo decreto-legge n. 23 del 2007, come modificato dalla legge di conversione n. 64 del 2007, promosse in relazione agli artt. 118 e 120 della Costituzione. Infatti, premesso che le ricorrenti non deducono, nell'attuale fase di perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost., una diretta ed effettiva incisione della loro sfera di autonomia finanziaria, il riferimento ai parametri evocati si presenta, nella specie, del tutto inconferente, in quanto, da un lato, non si versa in un'ipotesi di allocazione a livello statale di funzioni regionali o di altri enti territoriali, bensì di un intervento diretto dello Stato, a livello legislativo, destinato ad interessare soggetti diversi dalle Regioni ricorrenti, e quindi privo di un'incidenza – se non mediata – sulle funzioni da esse svolte e, dall'altro, il monitoraggio del finanziamento di cui alla normativa impugnata neppure astrattamente può integrare un intervento di controllo sostitutivo dello Stato sulle Regioni, costituendo, invece, una misura diretta alla verifica della regolarità della utilizzazione, da parte delle Regioni interessate, del finanziamento stesso, concesso dallo Stato per il parziale ripiano dei deficit di bilancio verificatisi nel settore sanitario nel periodo preso in considerazione dallo stesso decreto-legge.

Con riferimento alle forme di finanziamento delle prestazioni sanitarie, è stato chiarito che «il diritto alla salute spetta ugualmente a tutti i cittadini e va salvaguardato sull'intero territorio nazionale. Non è pertanto casuale che la spesa in questione sia prevalentemente rigida e non si presti a venire manovrata, in qualche misura, se non dagli organi centrali di governo» (**sentenza n. 203/2008**). Nell'ipotesi di introduzione di quote di partecipazione al costo delle prestazioni, la Corte ha precisato: «Per non violare l'eguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio, la sfera di operatività di una norma siffatta dev'essere, invero, ridotta ai minimi termini; mentre è soltanto lo Stato che dispone della potestà di circoscrivere in tal senso la spesa, per mezzo dell'introduzione di

tickets o con il ricorso ad analoghe misure di contenimento»; ciò perché, «là dove sono in gioco funzioni e diritti costituzionalmente previsti e garantiti, è infatti indispensabile superare la prospettiva del puro contenimento della spesa pubblica, per assicurare la certezza del diritto ed il buon andamento delle pubbliche amministrazioni, mediante discipline coerenti e destinate a durare nel tempo» (**sentenza n. 245/1984**). Inoltre la Corte ha precisato che il ticket è stato originariamente introdotto «più in funzione di dissuasione dal consumo eccessivo di medicinali che in funzione di finanziamento della spesa sanitaria», mentre «la successiva evoluzione legislativa ha attribuito al ticket una sempre maggiore valenza di strumento per la riduzione della spesa pubblica in materia sanitaria ed ha correlativamente disposto un'articolata disciplina delle esenzioni» (**sentenza n. 184/1993**).

Dopo la riforma del titolo V della parte II della Costituzione la Corte ha avuto modo di ribadire la necessità, già segnalata nella sua pregressa giurisprudenza, che la spesa sanitaria sia resa compatibile con «la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario» (**sentenza n. 111/2005**). Ciò implica che «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa» (**sentenza n. 193/2007**). Tuttavia, la stessa offerta “minimale” di servizi sanitari non può essere unilateralmente imposta dallo Stato, ma deve essere concordata per alcuni aspetti con le Regioni, con la conseguenza che «sia le prestazioni che le Regioni sono tenute a garantire in modo uniforme sul territorio nazionale, sia il corrispondente livello di finanziamento sono oggetto di concertazione tra lo Stato e le Regioni stesse» (**sentenza n. 98/2007**).

Alla luce dei riassunti principi generali, la Corte, nella citata **sentenza n. 203/2008**, ha affermato che proprio per assicurare l'uniformità delle prestazioni che rientrano nei livelli essenziali di assistenza (LEA), spetta allo Stato determinare la ripartizione dei costi relativi a tali prestazioni tra il Servizio sanitario nazionale e gli assistiti, sia prevedendo specifici casi di esenzione a favore di determinate categorie di soggetti, sia stabilendo soglie di compartecipazione ai costi, uguali in tutto il territorio nazionale.

Peraltro, ha aggiunto la Corte, l'esclusione di una determinazione unilaterale ad opera dello Stato delle misure di contenimento della spesa sanitaria ha portato alla stipulazione di un protocollo di intesa tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano per un patto nazionale sulla salute, condiviso dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 28 settembre 2006. A tale protocollo ha fatto seguito un'intesa (Provvedimento 5 ottobre 2006, n. 2648), in cui, al punto 4.5, «si conviene di omogeneizzare le forme di compartecipazione alla spesa in funzione di una maggiore appropriatezza delle prestazioni».

Orbene, l'esigenza di adottare misure efficaci di contenimento della spesa sanitaria e la necessità di garantire, nello stesso tempo, a tutti i cittadini, a parità di condizioni, una serie di prestazioni che rientrano nei livelli essenziali di assistenza (entrambe fornite di basi costituzionali messe in rilievo dalla giurisprudenza di questa Corte), rendono compatibile con la Costituzione la previsione di un ticket fisso, anche se non si tratta dell'unica forma possibile per realizzare gli obiettivi prima indicati. Lo scopo perseguito è, da una parte, quello di evitare l'aumento incontrollato della spesa sanitaria, derivante dall'inesistenza di ogni forma di compartecipazione ai costi da parte degli assistiti, e, dall'altra, quello di non rendere più o meno onerose nelle diverse Regioni prestazioni che si collocano nella fascia delle prestazioni minime indispensabili per assicurare a tutti i cittadini il godimento del diritto alla salute. Sia la previsione di un ticket fisso uguale in tutto il territorio nazionale, sia il ricorso a forme diverse di compartecipazione degli assistiti – entrambe previste dalle norme statali che si sono succedute nel tempo e tutte impugnate dalla Regione Veneto – sono da ritenersi compatibili con i principi costituzionali, nella considerazione bilanciata dell'equilibrio della finanza pubblica e dell'uguaglianza di tutti i cittadini

nell'esercizio dei diritti fondamentali, tra cui indubbiamente va ascritto il diritto alla salute. La scelta di un sistema o di un altro appartiene all'indirizzo politico dello Stato, nel confronto con quello delle Regioni. Nella specie, l'intesa di cui prima s'è fatta menzione stabilisce con chiarezza che i criteri di compartecipazione devono assumere carattere omogeneo. Né potrebbe essere diversamente, giacché non sarebbe ammissibile che l'offerta concreta di una prestazione sanitaria rientrante nei LEA si presenti in modo diverso nelle varie Regioni. La Corte ha comunque precisato che dell'offerta concreta fanno parte non solo la qualità e quantità delle prestazioni che devono essere assicurate sul territorio, ma anche le soglie di accesso, dal punto di vista economico, dei cittadini alla loro fruizione.

La Corte ritiene sussistere la legittimazione delle Regioni a denunciare una legge statale che introduca limiti di spesa per gli enti del servizio sanitario nazionale, data la stretta connessione sussistente tra la spesa di tali enti e l'equilibrio complessivo della finanza regionale (**sentenze n. 120/2008, n. 169 e n. 162/2007**).

Trasferimenti erariali e finanziamento del disavanzo sanitario.

Con la **sentenza n. 381/1990** la Corte ha ritenuto che pur se il fondo sanitario nazionale tende a garantire livelli uniformi di prestazione sanitaria su tutto il territorio nazionale, né l'art. 5 legge n. 386 del 1989, né altre disposizioni legislative idonee a fungere da parametro costituzionale garantiscono alle regioni (e alle province autonome) una quota determinata di esso, vale a dire una quantità di risorse finanziarie definita direttamente o attraverso il rinvio ad indici precisi.

Con la **sentenza n. 283/1991** la Corte ha ritenuto che sia la spesa per l'assistenza sanitaria e ospedaliera sia la spesa per assicurare la salute dei cittadini non possono essere considerate totalmente a carico dello Stato, sul presupposto che esse riguardino un servizio imputabile solo a quest'ultimo: in particolare, l'art. 38 Cost. non cancella la competenza concorrente che la Regione Valle d'Aosta possiede in materia di assistenza sanitaria per effetto dell'art. 3, lettera l), del proprio Statuto speciale (come attuato dall'art. 22 del d.P.R. 22 febbraio 1982, n. 182). Né sussiste l'obbligo dello Stato ad assegnare contributi speciali a detta regione, ai sensi dell'art. 12, terzo comma, del proprio Statuto speciale, rientrando la materia tra le competenze "normali" regionali. Per gli stessi motivi, è altresì da escludersi la sussistenza di tale obbligo statale nei confronti della regione Sicilia ai sensi dell'art. 38 del relativo Statuto speciale, concernente i versamenti annuali a titolo di contributo di solidarietà nazionale.

Con la **sentenza n. 356/1992** è stato ritenuto che la riduzione percentuale dei finanziamenti del fondo sanitario nazionale assegnati alle Province autonome non è in contrasto con l'art. 5, legge n. 386 del 1989, giacché quest'ultimo - che è norma "rinforzata" e considerata, anzi, integrativa dello Statuto - prevede la partecipazione delle suddette Province alla ripartizione dei fondi speciali destinati a garantire livelli minimi di prestazioni uniformi, ma non contiene tuttavia alcuna disposizione che vincoli il legislatore statale da un punto di vista quantitativo.

Come già precisato dalla Corte, il contenimento della spesa del Servizio Sanitario Nazionale, pur attraverso l'uso di strumenti diversi in relazione al complesso meccanismo di trasferimento delle risorse statali, è stato disposto nei confronti di tutte le regioni, dovendosi al riguardo evidenziare che il finanziamento delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, rispetto agli altri enti di autonomia, risulta in concreto più favorevole. Pertanto, pur sottolineando la necessità che i flussi finanziari destinati a questi ultimi enti - soprattutto se riguardanti il servizio sanitario - si fondino su linee che assicurino certezza alla loro azione, e che si evitino interventi episodici volti al contenimento del 'deficit' di bilancio, non è irragionevole che gli enti predetti, perché più agevolati, siano assoggettati ad una maggiore partecipazione, in nome delle fondamentali esigenze di solidarietà nazionale: cosicché va escluso che, nella specie, l'art. 12, comma nono, l. n. 537 del 1993, il quale dispone il concorso delle Province autonome (e della Regione T.A.A.) nella

misura del 42 per cento delle risorse del fondo sanitario nazionale e dei contributi sanitari, comporti una disparità di trattamento delle Province stesse rispetto ad altri enti di autonomia (**sentenza n. 355/1994**; nello stesso senso, **sentenze nn. 357/1993, 356/1992**).

Con la **sentenza n. 355/1993** la Corte ha ritenuto che l'aver posto a carico delle regioni gli eventuali disavanzi di gestione delle USL e delle aziende ospedaliere, con immediato e totale esonero di interventi finanziari da parte dello Stato, senza prevedere una disciplina transitoria diretta a permettere il graduale, e quindi controllabile, adeguamento della finanza regionale al nuovo sistema introdotto (art. 13, primo comma, decreto legislativo n. 502 del 1992), comporta il rischio obiettivo che l'utilizzazione da parte delle regioni dei nuovi poteri di imposizione tributaria ("tasse sanitarie", aumenti dei contributi o tributi regionali) sia in gran parte assorbita, soprattutto in una prima fase, dalla copertura dello scarto, fra i costi delle prestazioni assistenziali ipotizzati dallo Stato e la situazione di partenza effettivamente esistente nelle USL. La previsione risulta quindi irragionevole, in considerazione della esigenza costituzionale di preservare, insieme all'equilibrio del bilancio statale (art. 81 Cost.), anche l'equilibrio finanziario dei bilanci regionali (art. 119 Cost.) e un accettabile livello qualitativo e quantitativo di prestazioni dirette a soddisfare interessi del singolo cittadino e della collettività costituzionalmente rilevanti (art. 32 Cost.) ed è pertanto costituzionalmente illegittimo l'art. 13, primo comma, decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, nella parte in cui, nello stabilire l'esonero immediato e totale dello Stato da interventi finanziari volti a far fronte ai disavanzi di gestione delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, non prevede una adeguata disciplina diretta a rendere graduale il passaggio e la messa a regime del sistema di finanziamento previsto nello stesso decreto legislativo n. 502 del 1992.

Non è fondata, in riferimento agli artt. 97, 117, 118 e 119 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, secondo comma, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), nella parte in cui dispone un divieto assoluto di assunzioni di personale sanitario per il primo semestre 1995 ed un divieto parziale per il secondo semestre 1995, sollevata sotto il profilo che la disposizione impugnata, vincolando l'assunzione del personale a limitazioni rigide e dettagliate, disancorate da parametri obiettivi, e sottraendola alla programmazione e alle determinazioni regionali, violerebbe le competenze regionali in materia sanitaria ed il principio del buon andamento dell'amministrazione (**sentenza n. 416/1995**). Invero, il divieto è collegato a quello generale valevole per tutte le pubbliche amministrazioni per esigenze straordinarie di contenimento della spesa ed inoltre ha carattere transitorio e temporaneo, sicché trova applicazione la giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo cui è legittimo il blocco delle assunzioni quando si tratti di misure temporanee preordinate ad instaurare un regime transitorio in attesa dell'attuazione della riforma sanitaria o in vista di un riassetto generale del settore che presuppone l'indicizzazione delle effettive esigenze e la razionalizzazione organizzativa. D'altra parte, la stessa legge n. 724 del 1984 prevede una serie ulteriore di misure e di obiettivi innovativi del sistema sanitario, rispetto ai quali, per non consentire di eludere facilmente le finalità di contenimento della spesa, resta rafforzata l'esigenza di blocco temporaneo di assunzioni in attesa di adempimenti (v. anche **sentenze nn. 610/1988, 245/1984, 307/1983**). Infondata, in riferimento agli artt. 3 e 32 Cost. ed agli artt. 17 e 19 dello Statuto della regione Sicilia, è stata dichiarata anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, quinto comma, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), nella parte in cui stabilisce le modalità di finanziamento delle aziende ospedaliere, prevedendo per il 1995 che le prestazioni di degenza ed ambulatoriali da rendere a fronte del finanziamento regionale di quota del fondo sanitario, devono formare oggetto di un apposito piano annuale preventivo che, tenuto conto della tariffazione, ne stabilisca quantità presunte e tipologia in relazione alle necessità che più convenientemente possono essere soddisfatte nella sede pubblica. Ed invero, tale metodo trova completamento in un meccanismo di verifica a consuntivo e valutazione degli scostamenti, tale da influire sulla misura di finanziamento nell'anno successivo, in una previsione di un triennio 1996-98 transitorio, al termine del quale dovrà essere esclusivo il sistema di remunerazione a prestazione degli erogatori pubblici e

privati. Poiché in tale maniera si rende graduale il passaggio verso un nuovo sistema attuandosi una ragionevolezza della previsione, i poteri della regione non vengono alterati, mentre sono rafforzati la tutela ed i diritti degli utenti, con una scelta del legislatore nazionale non irragionevole, perché tendente al potenziamento dei diritti dell'assistito, ad una sostanziale garanzia di eguaglianza delle prestazioni in tutte le regioni attraverso il rafforzamento della facoltà di scelta e di determinazione degli "standard" minimi, ed alla concorrenza dei soggetti erogatori con miglioramento dei livelli di efficienza complessivi.

Con la stessa **sentenza n. 416/1995**, la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 10, primo comma, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), nella parte in cui impone alle regioni di provvedere con risorse proprie al ripiano degli eventuali disavanzi di gestione nel settore sanitario anche in relazione a scelte esclusive o determinanti dello Stato. Invero, ha affermato la Corte, la garanzia dell'autonomia finanziaria delle regioni comporta che, nei rapporti tra Stato e regioni, ciascun soggetto resta tenuto per i disavanzi di gestione conseguenti alle scelte operate nell'ambito della propria autonomia fissata anche dalle disponibilità finanziarie, sulla base di proprie determinazioni, ma non può pretendere di addossare i conseguenti disavanzi, derivanti in via esclusiva o in modo determinante da scelte proprie, su altri soggetti, sicché non possono essere addossati al bilancio regionale gli oneri relativi alla spesa sanitaria derivanti da decisioni non imputabili alla regione stessa. La norma impugnata, pertanto, imponendo alle regioni di provvedere al ripiano dei disavanzi di gestione anche in relazione a scelte legislative dello Stato, viola sia l'autonomia finanziaria, di bilancio e di spesa delle regioni, operando un condizionamento della medesima finanza regionale, sia il principio del parallelismo tra responsabilità di disciplina e di controllo e responsabilità finanziaria (v. anche **sentenze n. 355/1993, n. 452/1989**).

Con la **sentenza n. 356/1992**, la Corte ha ritenuto che l'autonomia finanziaria e amministrativa delle regioni non può ritenersi violata da una norma che, in conseguenza della riduzione dei finanziamenti statali relativi alla spesa sanitaria, si limita ad autorizzare le regioni e le province ad autonomia speciale a contrarre mutui, qualora esse intendano discostarsi dai livelli di assistenza assicurati con criteri uniformi dello Stato: tale autorizzazione lascia infatti del tutto integra la discrezionalità, propria degli enti di autonomia, circa l'avvalersi o meno di tale fonte di finanziamento.

Con la stessa **sentenza n. 356/1992** la Corte ha ritenuto che in caso di superamento dei livelli parametrici di spesa sanitaria fissati dal Governo, non compensato da minori spese in altri settori, le regioni non sono obbligate a ricorrere all'imposizione tributaria, potendo - in alternativa a tale strumento - adottare le altre misure di contenimento previste dalla legge, e tale possibilità di scelta, intesa a corresponsabilizzare le regioni nell'attuazione della manovra finanziaria per l'esercizio 1992, non è di fatto preclusa dall'entrata in vigore della legge 30 dicembre 1991 n. 412 solo alla vigilia di tale anno, potendo il contenimento attuarsi nel corso di esso, gradualmente, in relazione ai "livelli obbligatori uniformi" (allorché noti), fissati nel frattempo dal Governo d'intesa con la Conferenza permanente Stato-regioni. (**sentenza n. 356/1992**).

Nel quadro della razionalizzazione della disciplina in materia sanitaria, l'applicabilità dei nuovi sistemi di finanziamento alle Regioni, introdotti dalla legge di delega n. 421 del 1992 e dal decreto legislativo n. 502 del 1992, risulta necessariamente differita al 1994, in relazione alla imprescindibilità della adozione del Piano sanitario nazionale - strumento essenziale di governo dell'azione pubblica nello specifico settore, anche per ciò che attiene alla disciplina delle risorse a disposizione (art. 1, primo comma, d.l. n. 502 del 1992) - che è fissata, per il triennio 1994-96, al 31 luglio 1993. Al riguardo, l'art. 8, legge n. 498 del 1992 - il quale prevede per il 1993 la riduzione nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome delle quote ad esse spettanti del Fondo sanitario nazionale e dei contributi sanitari riscossi localmente - adempie alla funzione di necessario strumento di raccordo tra il vecchio e il nuovo regime per non interrompere i flussi

finanziari fino al momento in cui, espletati tutti gli adempimenti previsti per il nuovo sistema, questo inizierà ad avere integrale applicazione, risultando, rispetto al d.l. n. 502 del 1992 (pur entrato in vigore successivamente) non quale norma da questo espressamente abrogata, né con esso incompatibile, ma norma inserita nel sistema di finanziamento della spesa sanitaria anteriore alla riforma (**sentenza n. 357/1993**).

Con la **sentenza n. 507/2000** la Corte ha ritenuto che le prestazioni che - ai sensi della legge n. 449 del 1997 - le aziende sanitarie locali e ospedaliere sono autorizzate ad erogare a favore di cittadini stranieri che non avrebbero altrimenti titolo all'assistenza da parte del Servizio sanitario nazionale, non solo debbono essere comprese fra quelle rientranti in programmi assistenziali approvati dalla Regione, ma sono oggetto di specifica autorizzazione della stessa Regione, sia pure rilasciata d'intesa con il Ministro: ciò significa che la semplice determinazione ministeriale non basta, se non vi è anche il consenso della Regione. Autorizzazione che, peraltro, la Regione rilascia "nell'ambito della quota del Fondo sanitario nazionale" ad essa spettante, e dunque avendo riguardo anche alle risorse disponibili. Non ha, quindi, fondamento la censura di attribuzione di nuovi compiti alla Regione senza corrispondente aumento di risorse, rivolta all'art. 32, comma 15, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3, 5, 81, 117, 118 e 119 Cost.

Con la stessa **sentenza n. 507/2000** è stato ritenuto che la previsione di fornitura della protesi mammaria alle assistite mastectomizzate rientra nel compito di determinazione delle prestazioni minime cui hanno diritto gli assistiti dal Servizio sanitario nazionale, compito specifico della legislazione e della programmazione statali, ed è in rapporto a tali prestazioni che viene determinata la dimensione finanziaria del Fondo sanitario nazionale (cfr. artt. 1 e 12, comma 3, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502). La portata della norma impugnata appare essenzialmente quella di affermare il diritto delle assistite, che hanno subito l'intervento, alla fornitura della protesi, anche indipendentemente dalle procedure di riconoscimento della invalidità. La Corte ha concluso ritenendo che non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, sollevata dalle Regioni Lombardia e Veneto sull'assunto che la disposizione avrebbe imposto alle Regioni un nuovo onere di spesa senza prevedere le relative risorse.

Copertura del deficit delle aziende nel settore della sanità.

Con la **sentenza n. 245/1985** la Corte ha ritenuto che la parte essenziale della spesa sanitaria ed ospedaliera, pur non essendo secondario il ruolo attribuito, nel settore in esame, alle Regioni, non può non gravare sullo Stato, poiché il diritto alla salute spetta egualmente a tutti i cittadini e va salvaguardato sull'intero territorio nazionale. Gran parte della spesa sanitaria si forma inoltre indipendentemente dalle scelte regionali, sicché non può essere addossata alle Regioni l'effettiva responsabilità delle spese delle unità sanitarie locali, indipendentemente dai fattori che abbiano prodotto il disavanzo delle stesse. È pertanto illegittimo l'art. 29, comma 2, n. 1, della l. 27 dicembre 1983, n. 730, nella parte in cui prevede che, per ripianare il disavanzo delle unità sanitarie locali, le Regioni sono tenute - anziché facoltizzate - a prelevare i fondi necessari dalla quota del fondo comune di cui all'art. 8 della l. n. 281 del 1970, quanto alle Regioni a Statuto ordinario, e dalle corrispondenti entrate di parte corrente previste dai rispettivi ordinamenti, quanto alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome.

Con la successiva **sentenza n. 283/1991**, la Corte ha ritenuto che non possono essere addossati ai bilanci regionali (o provinciali) gli oneri di spesa che non dipendano da decisioni imputabili alle regioni (o alle province autonome) medesime né si può presupporre che detti enti, per quanto concerne il deficit sanitario, siano interamente responsabili degli eventuali disavanzi delle U.S.L., dal momento che la spesa sanitaria deriva dalla esigenza di tutelare interessi pubblici o di soddisfare il godimento di diritti costituzionali dei cittadini, la cui cura è affidata dalla

Costituzione soltanto in parte agli stessi. Ed è conforme a tali principi, tenuto anche conto della finalità di non interrompere l'erogazione dell'assistenza sanitaria, la previsione che consente alle regioni di autorizzare le U.S.L. e gli altri determinati enti che gestiscono servizi sanitari, ad assumere impegni per l'anno 1990, anche in eccedenza agli stanziamenti di parte corrente, di cui al bilancio di previsione, per spese improcrastinabili e di assoluta urgenza, ponendo a carico delle prime l'onere di un quarto della spesa autorizzata e che, in tale contesto, risponde al fine di corresponsabilizzare le U.S.L. e le regioni (e province) stesse, al contenimento della spesa sanitaria, stimolando queste ultime ad ulteriori severi controlli sulle eccedenze di spesa volute dalle U.S.L. medesime. Non può poi ritenersi frutto di una irragionevole determinazione del legislatore - che nella specie attua parte di una più ampia manovra politico-finanziaria - la quantificazione della quota a carico delle regioni (e province), stante la sussistenza, comunque, del loro potere discrezionale circa la ricorrenza degli estremi della effettiva improcrastinabilità ed urgenza delle spese e l'impossibilità - per l'attuale indeterminatezza dei compiti e delle responsabilità dei soggetti che erogano il servizio sanitario e per mancanza di dimostrazione in contrario delle ricorrenti - di stabilire precisamente la quota riconducibile ai comportamenti in materia delle regioni e province stesse, a fronte della loro innegabile concorrenza alla formazione del deficit delle U.S.L.

Non è stata perciò ritenuta fondata la questione di legittimità costituzionale che prevedeva l'autorizzazione delle Regioni alle U.S.L. e agli enti che gestiscono servizi sanitari ad assumere impegni anche in eccedenza agli stanziamenti di parte corrente per spese improcrastinabili, in quanto assolutamente urgenti.

Con la stessa **sentenza n. 283/1991** la Corte, nel dichiarare l'infondatezza della questione prospettata, ha ritenuto che l'alienazione in via prioritaria dei beni patrimoniali di cui agli artt. 61, 65, 66, della legge n. 833/1978, ai fini della copertura dei disavanzi delle USL e di altri determinati enti di assistenza sanitaria relativi al 1989, costituisce una direttiva di politica finanziaria nei confronti delle regioni e province autonome e riguarda, tra detti beni, solo quelli non soggetti a vincoli di qualsiasi natura, compreso quello di destinazione alle U.S.L. Restano quindi del tutto impregiudicate le regole e le procedure vigenti a proposito dell'alienazione dei predetti beni patrimoniali senza che sia imposto in alcun modo alle regioni lo svincolo dei beni stessi dalla loro attuale destinazione per far fronte alle esigenze connesse al servizio sanitario; d'altro canto viene data priorità al risanamento di un disavanzo - che incide palesemente sul deficit pubblico nazionale - rispetto a progetti di reimpiego e reinvestimento, con esclusione di lesione delle competenze e dell'autonomia finanziaria regionale (e provinciale) nonché dei principi di certezza dei bilanci, non potendo, a tale ultimo riguardo, parlarsi correttamente di legge di spesa ai sensi dell'art. 81 Cost.

Sempre in tema di disavanzi delle USL la Corte ha affermato, con la **sentenza n. 355/1993** che l'aver posto a carico delle regioni gli eventuali disavanzi di gestione delle USL e delle aziende ospedaliere, con immediato e totale esonero di interventi finanziari da parte dello Stato, senza prevedere una disciplina transitoria diretta a permettere il graduale, e quindi controllabile, adeguamento della finanza regionale al nuovo sistema introdotto (art. 13, primo comma, decreto legislativo n. 502 del 1992), comporta il rischio obiettivo che l'utilizzazione da parte delle regioni dei nuovi poteri di imposizione tributaria ("tasse sanitarie", aumenti dei contributi o tributi regionali) sia in gran parte assorbita, soprattutto in una prima fase, dalla copertura dello scarto, fra i costi delle prestazioni assistenziali ipotizzati dallo Stato e la situazione di partenza effettivamente esistente nelle USL. La previsione, ha affermato la Corte, risulta quindi irragionevole, in considerazione della esigenza costituzionale di preservare, insieme all'equilibrio del bilancio statale (art. 81 Cost.), anche l'equilibrio finanziario dei bilanci regionali (art. 119 Cost.) e un accettabile livello qualitativo e quantitativo di prestazioni dirette a soddisfare interessi del singolo cittadino e della collettività costituzionalmente rilevanti (art. 32 Cost.) ed è pertanto costituzionalmente illegittimo l'art. 13, primo comma, decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, nella parte in cui, nello stabilire l'esonero immediato e totale dello Stato da interventi finanziari volti a far fronte ai disavanzi di gestione delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, non prevede una

adeguata disciplina diretta a rendere graduale il passaggio e la messa a regime del sistema di finanziamento previsto nello stesso decreto legislativo n. 502 del 1992.

Il finanziamento del servizio sanitario nazionale dopo la riforma del Titolo V.

Come si è visto, particolarmente rilevante, nei rapporti tra Stato e Regioni, è la problematica del finanziamento del Servizio sanitario nazionale.

Si riportano di seguito talune delle più significative pronunce emesse dalla Corte sull'argomento.

Non è stata ritenuta fondata la questione di legittimità costituzionale dell'intero comma 4 dell'art. 52 della legge n. 289 del 2002, il quale, prevedendo un adeguamento del finanziamento del servizio sanitario nazionale per gli anni 2003, 2004, 2005, cui le Regioni possono accedere subordinatamente a specifici adempimenti e condizioni, lederebbe, secondo la ricorrente, l'autonomia regionale, determinando, in violazione dell'art. 119, comma quarto, della Costituzione, uno "squilibrio strutturale" tra risorse finanziarie ed obbligazioni di spese delle Regioni, incompatibile con il principio dell'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite alle Regioni. Ed invero, tenuto conto del complessivo quadro normativo ai fini del contenimento della spesa sanitaria e degli oneri a carico del servizio sanitario nazionale, la disposizione in esame costituisce espressione del carattere "incentivante" del finanziamento statale ai fini del conseguimento degli obiettivi di programmazione sanitaria e del connesso miglioramento del livello di assistenza, sicché gli ulteriori adempimenti richiesti alle Regioni costituiscono condizione necessaria per "l'accesso all'adeguamento del finanziamento del s.s.n.", in conformità al consolidato schema - perdurando l'attuale regime transitorio di applicazione dell'art. 119 della Costituzione - di regolazione finanziaria tra Stato e Regioni nel settore sanitario (**sentenza n. 36/2004**)

Notevole in materia è la **sentenza n. 98/2007**, con la quale la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 280 e 281 della legge n. 266 del 2005, per violazione degli artt. 97, 117, terzo comma (relativamente alla «tutela della salute»), 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di ragionevolezza. Il legislatore statale avrebbe violato la autonomia legislativa ed amministrativa delle Regioni in materia di «tutela della salute», istituendo un collegamento necessario fra il finanziamento statale a riduzione del deficit nel settore sanitario ed il consenso della Regione sulle previsioni del Piano sanitario 2006-2008 e sulle misure organizzative concernenti le liste di attesa, incluse nel Piano nazionale di contenimento delle stesse.

La Corte ha rilevato che pur in una situazione di perdurante inattuazione dell'art. 119 della Costituzione, la vigente legislazione di finanziamento del servizio sanitario nazionale trova origine in una serie di accordi fra Stato e Regioni, che spesso ne hanno anche successivamente sviluppato ed integrato la normativa, quantificando anche i corrispondenti livelli di spesa. La stessa offerta "minimale" di servizi sanitari non è unilateralmente imposta dallo Stato, ma viene concordata per taluni aspetti con le Regioni in sede di determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) (secondo quanto la stessa Corte, con le **sentenze n. 134/2006 e n. 88/2003**, ha ritenuto costituzionalmente necessitato).

Pertanto, ha proseguito la Corte, non si può attribuire esclusivamente allo Stato la causa del deficit del servizio sanitario, giacché, in larga misura, sia le prestazioni che le Regioni sono tenute a garantire in modo uniforme sul territorio nazionale, sia il corrispondente livello di finanziamento sono oggetto di concertazione tra lo Stato e le Regioni stesse.

Ciò tanto più in quanto le Regioni hanno riacquisito, per effetto del già ricordato art. 1, comma 175, della legge n. 311 del 2004, l'integrale disponibilità delle misure configurate dall'art. 4 del decreto-legge n. 347 del 2001, anche al fine di sanare i «disavanzi di gestione accertati o stimati nel settore sanitario».

A questo riguardo la Corte ha anche richiamato la **sentenza n. 36/2005**, nella quale aveva osservato che gli eventuali conflitti che sorgano in questa materia vanno valutati «nel quadro della competenza legislativa regionale concorrente in materia di tutela della salute [...] e specialmente nell'ambito di quegli obiettivi di finanza pubblica e di contenimento della spesa, al cui rispetto sono tenute Regioni e Province autonome, ai sensi di una lunga serie di disposizioni di carattere legislativo e pattizio tra Stato e Regioni, le quali stabiliscono progressivi "adeguamenti" del concorso statale nel finanziamento della spesa sanitaria a fronte della realizzazione da parte delle Regioni di determinati impegni di razionalizzazione nel settore in oggetto».

Nell'ambito di questa legislazione, l'art. 4, comma 3, del decreto-legge n. 347 del 2001 prevede che «gli eventuali disavanzi di gestione accertati o stimati [...] sono coperti dalle Regioni» e disciplina anche come le Regioni possano coprirli.

Nel merito, la Corte ha ritenuto che lo speciale contributo finanziario dello Stato (in deroga al precedente obbligo espressamente previsto dalla legislazione sul finanziamento del Servizio sanitario nazionale che siano le Regioni a coprire gli eventuali *deficit* del servizio sanitario regionale) ben può essere subordinato a particolari condizioni finalizzate a conseguire un migliore o più efficiente funzionamento del complessivo servizio sanitario, tale da riservare in ogni caso alle Regioni un adeguato spazio di esercizio delle proprie competenze nella materia della tutela della salute. Né, secondo la Corte, può in alcun modo assumere rilievo il fatto che, mentre il contributo si riferisce ad un *deficit* pregresso, le condizioni siano imposte per il futuro, dal momento che (al di là del fatto che non si potrebbe fare altrimenti), con esse si persegue l'obiettivo di rendere il servizio sanitario più efficiente (permanendo pertanto il carattere "incentivante" del finanziamento, già sottolineato dalla **sentenza n. 36/2005**). Né può sottovalutarsi, altresì, che il parziale ripianamento del *deficit* da parte dello Stato permette che le risorse regionali, altrimenti destinate a coprire tale *deficit*, possano essere utilizzate autonomamente dalla Regione interessata per il miglioramento del proprio servizio sanitario.

Peraltro, ha concluso la Corte, la scelta delle Regioni di aderire alle intese ed agli accordi di cui ai commi 280 e 281 non può neppure ritenersi coartata, dal momento che le Regioni potrebbero pur sempre scegliere di non addivenire alle intese in questione, facendo fronte al *deficit* con i propri strumenti finanziari ed organizzativi.

Con la successiva sentenza **n. 105/2007**, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 285, della legge n. 266 del 2006 (legge finanziaria per il 2006), che pone un vincolo di destinazione alle risorse residue derivanti dal programma di investimenti nell'edilizia sanitaria, in una materia che non è di competenza esclusiva statale.

Con specifico riferimento alla lamentata violazione dell'autonomia regionale prodotta dalla destinazione vincolata dei fondi la Corte ha ribadito la propria giurisprudenza univoca e costante, che la legittimità della destinazione di fondi a finalità specifiche, operata da leggi dello Stato, è condizionata dalla finalizzazione dei finanziamenti ad opere o servizi di competenza statale. Al riguardo la Corte ha affermato: «La finalizzazione a scopi rientranti in materia di competenza residuale delle Regioni o anche di competenza concorrente comporta la illegittimità costituzionale delle norme statali» (**sentenza n. 231/2005**; in senso conforme, *ex plurimis*, **sentenze n. 118/2006, n. 424/2004, n. 370/2003**).

I vincoli di destinazione previsti dalla norma censurata sono specifici e dettagliati e presentano le caratteristiche delineate da questa Corte per individuare gli interventi legislativi statali lesivi della sfera di autonomia garantita alle Regioni dagli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.

La norma censurata impone infatti un vincolo di destinazione sull'intero ammontare delle risorse residue, che non lascia alle Regioni alcun margine di autonomia sia per determinare le proprie scelte sia per negoziare eventuali intese con lo Stato. Tale costrizione non costituisce esplicazione della potestà statale di determinazione dei LEA, ma indebita ingerenza nell'autonomia finanziaria regionale, in quanto sottrae del tutto alle Regioni la possibilità di utilizzare, secondo

propri orientamenti, le risorse disponibili in materia di edilizia sanitaria, rientrante nella potestà legislativa concorrente.

Con la **sentenza n. 105/2007**, la Corte ha ritenuto non fondata, in relazione agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 310, della legge finanziaria 2006, la quale determina le conseguenze della mancata utilizzazione, da parte delle Regioni, dei finanziamenti destinati all'attuazione del programma di edilizia sanitaria, di cui all'art. 20 della legge n. 67 del 1988. Per tale finalità l'art. 5-*bis* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, introdotto dal decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, dispone che il Ministero della salute stipuli accordi di programma con le Regioni e con altri soggetti pubblici interessati. Le conseguenze previste dal censurato comma 310 sono, come già riportato, la risoluzione degli accordi di programma stipulati a tal fine e la revoca dei finanziamenti relativi.

Al riguardo, la Corte ha ritenuto che né la sfera di competenze costituzionalmente garantita delle Regioni, né il principio di leale collaborazione risultano violati da una norma che prende atto dell'inattività di alcune Regioni nell'utilizzare risorse poste a loro disposizione nel bilancio dello Stato ed oggetto di accordi di programma stipulati in modo libero e paritario con il Governo nazionale. Il regionalismo non può esaurirsi nella statica difesa reciproca delle prerogative dello Stato e delle Regioni, ma si pone nella prospettiva di un miglioramento della qualità dei servizi resi ai cittadini, nel quadro di una integrazione dinamica tra i diversi livelli di governo. Il congelamento di ingenti somme già destinate, secondo moduli di cooperazione orizzontale tra Stato e Regioni, all'attuazione di programmi di edilizia sanitaria non giova all'autonomia regionale e sottrae per tempi indefiniti risorse per la realizzazione del diritto alla salute dei cittadini. Prevedere la risoluzione di accordi di programma, rispetto ai quali si sia registrato un inadempimento da parte di alcune Regioni, significa porre le condizioni per una incentivazione di comportamenti efficienti e virtuosi delle amministrazioni regionali, favorendo anche, sempre secondo il metodo dell'accordo, la riutilizzazione aggiornata, per le medesime finalità, dei finanziamenti revocati.

In coerenza con quanto previsto dal comma 310, la prima parte del censurato comma 311 prescrive che le risorse rese disponibili in seguito alla risoluzione degli accordi di programma ed alla conseguente revoca dei finanziamenti devono essere utilizzate per la sottoscrizione di nuovi accordi di programma. Si tratta di una misura di riattualizzazione di quei precedenti accordi che sono rimasti inattuati per l'inerzia di alcune Regioni. A tal riguardo, la Corte ha ritenuto non incisa negativamente l'autonomia regionale, giacché saranno le stesse Regioni a rinegoziare i finanziamenti residui, che non vengono quindi sottratti alla loro disponibilità. In altre parole, le Regioni rimangono in possesso della facoltà di concordare con lo Stato i tempi e i modi dell'impiego dei fondi disponibili, secondo il principio di leale collaborazione.

È stata invece parzialmente accolta la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 311 (seconda parte), della legge finanziaria 2006, laddove, tale disposizione aggiunge che le medesime risorse rese disponibili devono essere destinate «per gli interventi relativi alle linee di finanziamento per le strutture necessarie all'attività libero-professionale intramuraria, per le strutture di radioterapia e per gli interventi relativi agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, ai policlinici universitari, agli ospedali classificati, agli Istituti zooprofilattici sperimentali e all'ISS, nel rispetto delle quote già assegnate alle singole regioni o province autonome sul complessivo programma di cui all'articolo 20 della legge 11 marzo 1988 n. 67, e successive modificazioni». Infatti, ha ritenuto la Corte, che la norma incorre negli stessi vizi di legittimità costituzionale già individuati a proposito del comma 285, in quanto vincola, unilateralmente e per finalità specifiche e dettagliate, la destinazione di fondi in una materia di competenza concorrente. Né vale obiettare che non vengono intaccate le quote già assegnate alle Regioni, poiché la lesione dell'autonomia regionale deriva dal vincolo in sé, che comprime in modo illegittimo le scelte di queste ultime, e non dalla sottrazione di risorse alle Regioni medesime.

Con la **sentenza n. 111/2005**, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, comma 4, della legge della Regione Puglia 7 marzo 2003, n. 4, censurato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, in quanto, nello stabilire che «a norma dell'art. 8-quinquies, comma 1, lettera d), del d.lgs. n. 502 del 1992, ove le strutture pubbliche e private abbiano erogato volumi di prestazioni eccedenti il programma preventivo concordato, fissato in misura corrispondente a quelli erogati nel 1998, e il relativo limite di spesa a carico del Servizio sanitario regionale, detti volumi sono remunerati con le regressioni tariffarie fissate dalla Giunta regionale», non avrebbe tenuto conto dell'effettivo andamento della domanda di prestazioni sanitarie proveniente dall'utenza nel periodo intercorso tra il 1998 e il 2003, con evidente danno delle strutture sanitarie private. Secondo la Corte, premesso che la disposizione censurata deve essere interpretata nel senso che, ai fini della remunerazione per intero a valori attuali (riferiti cioè all'anno in cui effettivamente le prestazioni siano state rese), i volumi delle prestazioni medesime, vale a dire la loro quantità e, correlativamente, la spesa complessiva, non possono essere superiori a quelli del 1998, il riferimento ai predetti volumi e limiti di spesa si presenta come il frutto, da parte del legislatore regionale, di una scelta discrezionale di politica sanitaria e di contenimento della spesa, la quale, tenuto conto della ristrettezza delle risorse finanziarie dirette a soddisfare le esigenze del settore, non risulta viziata da intrinseca irragionevolezza, tanto più che, come riconosciuto dallo stesso giudice 'a quo', il riferimento all'anno 1998 trova la sua motivazione nella considerazione che per le prestazioni di specialistica ambulatoriale in tale anno la capacità produttiva delle strutture private si è potuta esplicare senza limiti.

Con la **sentenza n. 162/2007**, la Corte ha ribadito l'orientamento secondo il quale (**sentenza n. 111/2005**) nel sistema di assistenza sanitaria - delineato dal legislatore nazionale fin dalla emanazione della legge di riforma sanitaria 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del Servizio sanitario nazionale) - l'esigenza di assicurare la universalità e la completezza del sistema assistenziale nel nostro Paese si è scontrata, e si scontra ancora attualmente, con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario. Di qui la necessità di individuare strumenti che, pur nel rispetto di esigenze minime, di carattere primario e fondamentale, del settore sanitario, coinvolgenti il «nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana» (**sentenza n. 509/2000**), operino come limite oggettivo alla pienezza della tutela sanitaria degli utenti del servizio. Nella specie - ha proseguito la Corte - è evidente, in rapporto alla ampiezza della definizione normativa dei dispositivi medici, quale forte incidenza abbia la spesa per la loro acquisizione ad opera delle strutture di sanità pubblica per i bilanci delle stesse. Di qui l'esigenza di un intervento normativo teso, da un lato, al contenimento della spesa sanitaria e, dall'altro, alla sua intrinseca razionalizzazione.

Sulla base di questa premessa la Corte ha ritenuto che la disposizione censurata, che condiziona l'acquisto, l'utilizzazione o la dispensa dei dispositivi medici, nell'ambito del Servizio sanitario, all'inserimento degli stessi nel repertorio nazionale, risponde all'esigenza di far fronte a finalità di razionalizzazione degli acquisti e di contenimento della spesa sanitaria. In effetti, la disposizione censurata investe due diversi ambiti materiali. Da un lato, essa costituisce espressione della funzione di coordinamento della finanza pubblica; dall'altro, afferisce alla tutela della salute, materie entrambe oggetto di potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Da ciò consegue che, vertendosi in materie di legislazione concorrente, lo Stato è legittimato a porre principi fondamentali, come tali vincolanti per le Regioni e per le Province autonome.

Alla luce delle considerazioni che precedono, secondo la Corte, la normativa oggetto di impugnazione, in ragione delle finalità del previsto vincolo, riveste in via prevalente natura di

principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica che, attraverso una razionalizzazione del sistema, tende ad un contenimento della spesa sanitaria. D'altronde, questa Corte ha già avuto modo di affermare, con riguardo a fattispecie per certi versi analoghe, che «non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (**sentenza n. 36/2004**; si veda, altresì, la **sentenza n. 417/2005**). Né è senza significato che, ai sensi delle stesse lettere *a*) e *b*), del medesimo comma 409, la classificazione dei dispositivi è approvata, e il repertorio generale è istituito, previo accordo, sancito dalla Conferenza Stato-Regioni, e dunque con un meccanismo idoneo a garantire il pieno coinvolgimento, sotto l'aspetto della leale collaborazione istituzionale, delle Regioni e delle Province autonome.

Pertanto, ha concluso la Corte, la norma impugnata, non solo perché è espressione di potestà legislativa statale, ma anche perché risulta comunque inserita in un ambito che valorizza meccanismi di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni, si sottrae alle censure di illegittimità costituzionale prospettate dalla ricorrente.

Di rilievo, in proposito, è anche la **sentenza n. 193/2007**, con la quale la Corte ha ribadito (per tutte, si vedano le **sentenze n. 194, 98/2007** e **n. 36/2005**) che l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa. L'art. 4, comma 3, del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347 (Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria) ha recepito in particolare l'Accordo 8 agosto 2001 (Accordo tra Governo, Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano recante integrazioni e modifiche agli accordi sanciti il 3 agosto 2000 e il 22 marzo 2001 in materia sanitaria), sancendo l'obbligo delle Regioni di provvedere alla copertura degli eventuali disavanzi di gestione accertati nel servizio sanitario a livello regionale, potendo peraltro esse a tal fine anche introdurre, in modo cumulativo od alternativo, apposite misure di compartecipazione alla spesa sanitaria da parte degli utenti, variazioni dell'aliquota dell'addizionale IRPEF o altre misure fiscali previste dalla legge, ed infine «altre misure idonee a contenere la spesa, ivi inclusa la adozione di interventi sui meccanismi di distribuzione dei farmaci».

Un altro profilo della **sentenza n. 193/2007** va evidenziato.

La Corte ha affermato che alla luce dell'esigenza del contenimento dei disavanzi del settore sanitario tenuto conto degli obiettivi di finanza pubblica, non potrebbe neppure essere accolta, anche qualora fosse ammissibile, l'ulteriore censura, secondo cui la disposizione impugnata sarebbe «irragionevolmente rigida», poiché quanto meno vi avrebbe dovuto essere prevista la possibilità di un "intervento «ancorché tardivo» del Presidente della Giunta regionale al fine di assicurare il necessario equilibrio finanziario", tramite l'adeguamento delle aliquote in ragione delle effettive necessità di risanamento. La misura prevista dalla norma oggetto di ricorso sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali e, in seguito, del Presidente della Giunta quale commissario *ad acta*, che è indice della volontà di sottrarsi ad un'attività provvedimentale pur imposta dalle esigenze della finanza pubblica; da ciò la giustificazione del divieto legislativo di adottare, da parte di un organo già inadempiente, ulteriori misure correttive, rispetto al livello di imposizione fiscale raggiunto *ex lege*, astrattamente capaci sia di vanificare l'obiettivo di risanamento, ove inadeguate, sia di compromettere la certezza dei rapporti tributari, a seguito del compimento del termine del 31 maggio.

Con la **sentenza n. 257/2007** la Corte ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, comma 4, della legge della Regione Puglia 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005 della Regione Puglia), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della

Costituzione. In particolare, la norma impugnata, ad avviso del rimettente, nello stabilire un limite di spesa al tempo stesso globale ed individuale (per ogni struttura accreditata con il Servizio sanitario nazionale per l'erogazione, con oneri a carico del Fondo sanitario regionale di alcune prestazioni) pari al valore attuale delle prestazioni rese nel 1998, con riferimento all'anno 2003, senza prevedere «un sistema (oggettivo e trasparente) in base al quale sia possibile verificare se la ripartizione delle risorse finanziarie è fatta in maniera efficiente (pur nei limiti delle disponibilità di bilancio)», sarebbe in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

L'aver assunto come base per la determinazione del tetto di spesa stabilito per il 2003, per ogni struttura pubblica o privata, solo il dato storico riferito al 1998, senza prevedere alcuna valutazione né dei costi né del flusso della domanda, cristallizzerebbe la situazione di mercato e determinerebbe, di conseguenza, la lesione dei principi di ragionevolezza, di buon andamento della pubblica amministrazione e di uguaglianza.

Il rimettente ha dedotto l'illegittimità costituzionale della norma regionale in questione, in ragione della fissazione di un limite di spesa individuale, per ogni struttura pubblica o privata, senza un sistema di verifica della ripartizione delle risorse, anche in ragione di qualità e costi delle prestazioni. In tal modo, il rimettente ha riproposto, in forma apparentemente diversa – invocando i principi fondamentali di cui al d.lgs. n. 502 del 1992 in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., la cui irragionevole violazione si riverbererebbe sul buon andamento della pubblica amministrazione e sul principio di uguaglianza – le stesse censure già articolate nel precedente giudizio di costituzionalità, conclusosi con la sentenza n. 111 del 2005.

Nel merito la Corte, richiamando la **sentenza n. 111/2005**, ha ritenuto che il riferimento al tetto di spesa 2003 si presenta come «il frutto, da parte del legislatore regionale, di una scelta discrezionale di politica sanitaria e di contenimento della spesa, la quale, tenuto conto della ristrettezza delle risorse finanziarie dirette a soddisfare le esigenze del settore, non risulta viziata da intrinseca irragionevolezza».

Peraltro il criterio di ancorare l'ammontare della spesa sanitaria ai dati storici concernenti gli stanziamenti previsti per anni precedenti è stato più volte seguito dalla legislazione statale.

6.2. Limiti imposti all'autonomia finanziaria.

Incidenza sui procedimenti contabili regionali.

Con la **sentenza n. 535/1989** è stata dichiarata la non fondatezza della questione di incostituzionalità degli artt. 5 e 6 del d.l. 2 marzo 1989 n. 65, convertito nella legge 26 aprile 1989 n. 155, in riferimento agli artt. 81, 117, 118 e 119 Cost., in quanto rivolti al solo e limitato scopo di regolare, nel quadro delle procedure di erogazione, i flussi di spesa, non intaccano né le scelte, né la destinazione delle risorse, determinate a monte della regolamentazione contabile e perciò non incidono sull'autonomia finanziaria regionale.

Analoga è stata la motivazione della **sentenza n. 366/1992**. Con tale sentenza è stato ritenuto che l'attività di definizione del riparto delle disponibilità finanziarie per ciascuna area e per ciascun esercizio finanziario e di previsione di contributi in conto capitale relativamente alle attività nelle aree naturali protette istituite dalle regioni con proprie risorse e relativamente ai progetti delle regioni riguardanti l'istituzione di dette aree, in quanto non riguardanti la concreta attribuzione di tali somme, non si pongono affatto in contrasto con le norme di coordinamento finanziario delle province autonome, stabilite dall'art. 5 l. 30 novembre 1989, n. 386, le quali dispongono semplicemente che i finanziamenti previsti da leggi statali da ripartire fra le regioni vanno assegnati alle province autonome e affluiscono al bilancio delle stesse per essere utilizzati, secondo normative

provinciali, nell'ambito del corrispondente settore, con riscontro nei conti consuntivi delle rispettive province.

Per analoghe ragioni è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità (**sentenza n. 138/1999**) costituzionale sollevata dalla Regione siciliana, in riferimento all'art. 36 dello statuto speciale e relative norme di attuazione, nei confronti dell'art. 40 del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, che prevede la istituzione di conti presso le tesorerie statali per il versamento delle somme riscosse a titolo di IRAP e di addizionale IRPEF, e il loro riversamento a favore dello Stato, dei Comuni, delle Province, del Fondo sanitario nazionale, e solo per la parte residua alla Regione. È stato infatti escluso che tale articolo desse luogo a violazione della autonomia finanziaria della Regione, in quanto esso si limita a fissare semplicemente le modalità tecnico-contabili dirette a dare applicazione alle previsioni di legge circa l'attribuzione e il riparto del gettito delle nuove imposte: modalità che non possono che far capo ad una disciplina uniforme, posto che non solo il gettito va attribuito alle singole Regioni secondo i criteri e le regole stabiliti dall'art. 4, ma inoltre, nella fase transitoria, il gettito, in particolare dell'IRAP, è ripartito fra diversi enti e diverse destinazioni, secondo le altre previsioni del decreto (artt. 26, 38, 41 e 42). Senza dire che, in ogni caso, le modalità di riversamento delle somme in questione sono stabilite dal Ministro sentita la conferenza Stato-Regioni (com'è logico, trattandosi di modalità che interessano tutte le Regioni e i loro rapporti con lo Stato).

Di interesse, al riguardo, è la **sentenza n. 507/2000** con la quale la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo - nella parte riguardante le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano - l'art. 48, comma 5 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, secondo cui le regioni e gli enti locali interessati sospendono i pagamenti ad eccezione di quelli che possono arrecare danni patrimoniali all'ente o a soggetti che intrattengono con l'ente rapporti giuridici e negoziali. Infatti detta disposizione è stata ritenuta incidente in modo irragionevolmente severo sull'autonomia di spesa delle Regioni, operando su procedimenti di spesa già avviati.

Con la **sentenza n. 533/1989**, la Corte ha ritenuto che l'intervento statale demandato dal decreto-legge n. 77 del 1989 ad un decreto ministeriale al fine di stabilire "analiticamente metodologia e criteri generali" nell'assegnazione, da parte delle regioni, dei contributi di esercizio alle imprese di trasporto locale, non comprime indebitamente l'autonomia regionale, in quanto il contenuto dell'atto previsto dovrà uniformarsi alle direttive e ai principi dettati dalla legge, i criteri in esso contenuti hanno natura prevalentemente tecnica e non introducono una disciplina di dettaglio della materia, ne' mancano, inoltre, garanzie procedurali a garanzia di interessi regionali (quali l'audizione della commissione interregionale di cui all'art. 13 della legge n. 281 del 1970); fatto salvo, in ogni caso, il sindacato, in sede di eventuale conflitto di attribuzione, sul rispetto delle modalità stabilite nella concreta adozione del provvedimento. (v. anche **sentenze nn. 294/1986 e 64/1987**).

Limiti alla spesa corrente e in particolare a quella di personale.

Di rilievo è la **sentenza n. 307/1983** nella quale la Corte ha ritenuto che il blocco delle assunzioni del personale delle U.S.L., previsto dall'art. 9, comma terzo della legge n. 130 del 1983, pur incidendo su aree di competenza costituzionalmente garantite alle regioni, è ragionevolmente limitato al solo 1983 con possibilità di deroga in caso di necessità.

Nella stessa **sentenza n. 307/1983** è stata dichiarata l'infondatezza - in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost. - della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 comma quinto, della legge 26 aprile 1983 n. 130, il quale prevede che per le esigenze di coordinamento, il Consiglio dei Ministri possa emanare atti amministrativi, allo scopo di contenere le spese regionali derivanti da nuove assunzioni.

Infatti, il Consiglio dei Ministri secondo la Corte può emanare, nel rispetto del principio di legalità e sulla base di una specifica disposizione legislativa (**sentenza n. 150/1982**) atti amministrativi di indirizzo e di coordinamento, al fine di delimitare la incidenza di nuove assunzioni di personale sanitario sui bilanci regionali.

In materia di particolare interesse è la **sentenza n. 245/1984**. In questa sentenza la Corte ha ritenuto che non è lesiva dell'autonomia regionale una disciplina, qual è quella dettata dall'art. 19, commi 3 e 4, della legge 27 dicembre 1983, n. 730, che, nel prorogare il blocco delle assunzioni di personale, subordina le nuove assunzioni presso le amministrazioni regionali e la autorizzazione regionale a nuove assunzioni presso le unità sanitarie locali al rispetto di appositi atti governativi di indirizzo e coordinamento. È infatti legittima la previsione in materia di tale funzione statale, quando il possibile contenuto degli atti di indirizzo e coordinamento sia rappresentato, come è nella specie, non da semplici prescrizioni di blocco delle assunzioni, derogabile solo in casi stabiliti da organi governativi, ma dall'individuazione di limiti entro i quali debba risultare contenuta la spesa delle regioni derivante da nuove assunzioni, superabile solo in presenza di valutazioni di indispensabilità da compiersi ad opera di organi regionali. Né la proroga del blocco vale ad escludere il carattere transitorio della misura.

Con la **sentenza n. 338/1989**, la Corte ha ritenuto che nell'ambito di una legislazione volta alla razionalizzazione e al contenimento della spesa sanitaria nella sua globalità, non può apparire esorbitante dai limiti posti dall'art. 1 del decreto-legge n. 27 del 1988 alla competenza ministeriale che gli standards del personale ospedaliero siano diretti ad operare con riferimento a tutti gli enti la cui attività incide sulla spesa sanitaria statale.

Nella **sentenza n. 393/1999**, la Corte ha ritenuto che non spetta allo Stato, in mancanza di intesa con la Regione, individuare nominativamente personale dipendente dalla Regione Toscana «per le urgenti necessità operative dei Servizi tecnici nazionali della Presidenza del Consiglio dei ministri» e disporre il collocamento fuori ruolo, mantenendo a carico della Regione l'onere relativo, e, di conseguenza, è stato annullato il d.P.C.m. 2 luglio 1997, nella parte relativa a detto personale di tale Regione. Premesso, infatti, che la Regione Toscana ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri citato, nella parte in cui viene disposto il collocamento fuori ruolo, presso il Dipartimento per i servizi tecnici nazionali della Presidenza del Consiglio, di un ingegnere, dipendente della Regione medesima, richiamando le proprie attribuzioni in materia di ordinamento degli uffici regionali e di stato giuridico ed economico del personale, garantite dagli artt. 117 e 118 Cost., e lamentando, altresì, la lesione del principio di leale collaborazione e della autonomia finanziaria (garantita dall'art. 119 Cost.), giacché l'atto impugnato pone a carico dell'amministrazione di appartenenza l'onere di spesa relativa al trattamento economico del personale collocato fuori ruolo; pur non potendosi escludere che anche il personale regionale «possa essere oggetto di provvedimenti di collocamento fuori ruolo presso il Dipartimento per i servizi tecnici nazionali», la Corte ha rilevato che occorre una partecipazione di volontà regionale nell'ambito, appunto, del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione e quindi vi è l'esigenza di una vera e propria intesa quando lo Stato vuole utilizzare, in posizione di fuori ruolo con esclusivo servizio personale regionale. Inoltre, ha aggiunto la Corte, l'atto impugnato - disponendo che l'onere della spesa relativa al trattamento economico del dipendente della Regione collocato fuori ruolo debba restare a carico della stessa Regione, anche senza alcun assenso da parte di quest'ultima - viola i principi di autonomia finanziaria e dei rapporti tra Stato e Regione, in quanto la previsione del mantenimento dell'onere a carico delle amministrazioni di provenienza non può applicarsi alle ipotesi in cui il collocamento fuori ruolo riguarda personale dipendente dalla Regione, cioè da un ente con bilancio e finanza autonomi garantiti costituzionalmente rispetto allo Stato, in mancanza di intesa anche sull'accollo dell'onere da parte dell'ente stesso.

Principio di erogazione tramite le regioni di flussi finanziari destinati ai compiti istituzionali degli enti locali inerenti a materie regionali.

Nella **sentenza n. 123/1992** la Corte ha ritenuto la non fondatezza, in riferimento all'art. 119 Cost., della questione di costituzionalità dell'art. 3, comma sesto, della legge quadro 14 agosto 1991 n. 281. Infatti detta norma disponendo che ciascuna regione assegni agli enti locali almeno il settantacinque per cento della propria quota del fondo istituito per l'attuazione della legge medesima, non lede l'autonomia finanziaria regionale, trattandosi di una valutazione discrezionale non irragionevole del legislatore statale, correlata all'attribuzione direttamente ai comuni ed ai servizi comunali della gran parte - e comunque delle più onerose - delle funzioni previste dalla stessa legge, e finalizzata ad assicurare l'adempimento di esse da parte degli enti locali. (v. anche **sentenza n. 476/1991**).

Autonomia finanziaria e principi facoltizzanti per la legislazione regionale.

Con la **sentenza n. 245/1984**, la Corte ha ritenuto che l'art. 25, comma 3, della l. 27 dicembre 1983 n. 730 - secondo il quale le Regioni possono assicurare prestazioni di assistenza sanitaria aggiuntive, con prelievo dalla quota del fondo sanitario nazionale - prevede chiaramente solo una facoltà per le Regioni di assicurare le prestazioni aggiuntive, sicché non è prospettabile lesione dell'autonomia finanziaria della Regione, derivante dal necessario ricorso alle entrate di parte corrente a causa dell'insufficienza della quota del fondo, la quale non può assumere rilievo in difetto di impugnazione delle norme sull'entità ed il riparto del fondo stesso.

Con la **sentenza n. 284/1991**, la Corte ha ritenuto la non fondatezza in riferimento e agli artt. 117, 118 e 119 Cost., della questione di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 2-bis del decreto-legge 31 ottobre 1990, n. 310. Nel merito, la Corte ha ritenuto che l'assunzione di mutui da parte delle regioni per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto pubbliche, private e in concessione, prevista dall'art. 2 bis, del d.l. 31 ottobre 1990, n. 310, (nel testo introdotto dalla legge di conversione 22 dicembre 1990, n. 403), costituisce intervento non obbligatorio, ma di carattere facoltativo e residuale, frutto di una decisione collegata al discrezionale apprezzamento circa l'efficienza e il rigore con cui dette aziende e gli enti locali abbiano operato, al fine di risanare il cospicuo disavanzo di gestione degli anni 1987-1990, e risponde, peraltro, alla posizione costituzionale e alla responsabilità politica delle regioni in materia di trasporti pubblici locali. Ad escludere tale carattere della norma in questione non vale obiettare che se veramente si fosse trattato di disposizione meramente facoltativizzante, non sarebbe occorsa una espressa previsione legislativa, giacché questa era invece necessaria per derogare all'art. 10 della legge 16 maggio 1970, n. 281 (non modificato, in parte qua, dall'art. 22 della legge 19 maggio 1976, n. 335), il quale autorizza le regioni a contrarre mutui, ma solo per spese di investimento. Come neppure giova far richiamo alla obbligatorietà - al riguardo sicuramente non influente - del potere degli enti locali di assumere mutui. Secondo la Corte, risulta quindi giustificata sotto il profilo costituzionale, la possibilità di un concorso delle regioni, ove queste lo ritengano, al risanamento economico-finanziario di un settore rispetto al quale esse non sono prive di responsabilità, se pure (a differenza degli enti locali) su un piano diverso da quello della gestione e della programmazione aziendale, nonché l'esclusione delle medesime dal piano di risanamento aziendale nel quale, a norma dell'art. 2 del decreto, sono invece impegnati i comuni..

Con la medesima **sentenza n. 284/1991** la Corte ha ritenuto che il carattere facoltativo e residuale dell'accollo previsto a carico delle regioni per i disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto registrati negli anni 1987-1990 esclude l'imposizione di oneri non conseguenti a una futura scelta di bilancio autonomamente determinata dalle regioni stesse e, dunque, la violazione sia dell'autonomia regionale che dei principi della copertura obbligatoria delle nuove spese, della responsabilità dei dipendenti pubblici e del buon andamento dell'azione amministrativa, nonché,

data anche la concessione dell'intervento in questione con le responsabilità programmatiche, d'indirizzo o di controllo regionale, l'arbitrarietà della previsione normativa stessa. Va comunque sottolineato, ha aggiunto la Corte, che i problemi connessi all'esistenza di cospicui disavanzi finanziari nell'esercizio del servizio pubblico essenziale del trasporto locale, soltanto in via temporanea possono essere risolti con misure d'emergenza e con provvedimenti-tampone in quanto la reiterazione di tali soluzioni nel lungo periodo rischierebbe di aggravare la situazione della finanza locale e di allontanarla da un modello razionale di finanza responsabile, in contrasto con i principi costituzionali sull'autonomia finanziaria delle regioni.

Con la **sentenza n. 507/2000** la Corte ha dichiarato la non fondatezza di una questione di legittimità costituzionale riguardante una disposizione (art. 43, comma 3, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, sollevata in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost.) con la quale il legislatore statale anziché imporre obblighi ha previsto la possibilità per le Regioni di avvalersi di determinati meccanismi contabili.

La Corte ha ritenuto che detta disposizione non può ritenersi lesiva dell'autonomia regionale, in quanto deve intendersi nel senso che essa trova applicazione nei confronti delle Regioni solo in quanto pone un principio, peraltro di contenuto facoltizzante, per la legislazione regionale. Essa non si applica direttamente alle amministrazioni regionali, che sono disciplinate dalle leggi regionali, e non sono soggette, in linea di principio, alla disciplina dettata con i regolamenti governativi cui ivi si fa rinvio; in particolare non si applica alle Regioni la clausola per cui il 50 per cento dei ricavi netti delle prestazioni di cui è parola "costituisce economia di bilancio".

Poteri del Governo.

In diverse occasioni la Corte si è pronunciata in ordine ai poteri del Governo in ordine alla determinazione di procedure contabili incidenti nell'autonomia finanziaria regionale.

Con la **sentenza n. 284/1991** la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo *in parte qua* l'art. 2 bis, secondo comma, del decreto-legge 31 ottobre 1990, n. 310, laddove stabilisce che il Ministro del tesoro fissa con un proprio decreto le procedure e i criteri per l'assunzione dei mutui da parte delle regioni nell'esercizio di funzioni attribuite alla loro competenza delle regioni e, in particolare, in relazione all'assunzione di mutui a totale carico dei bilanci regionali. In questa materia lo Stato non ha dunque alcuno spazio di determinazione mediante decreti ministeriali.

Con la **sentenza n. 283/1991**, la Corte ha ritenuto che non può ravvisarsi alcuna lesione dell'autonomia finanziaria e contabile delle regioni e delle province autonome ad opera di una disposizione, la quale, pur prevedendo l'assunzione da parte delle stesse regioni (e province autonome) di mutui per ripianare le eccedenze del disavanzo sanitario dell'anno 1989, non coperte dalle alienazioni dei beni patrimoniali di cui agli artt. 61, 65 e 66, legge n. 833/1978, addossa senza alcun dubbio i relativi oneri di ammortamento allo Stato, in quanto ne prevede l'imputazione a specifiche quote del Fondo sanitario nazionale: sicché non è illegittimo che venga affidato al Ministro del tesoro il compito di individuare gli istituti di credito con i quali vengono contratti gli anzidetti mutui e di fissare le modalità relative alla determinazione e al pagamento degli oneri di ammortamento stessi.

Con la **sentenza n. 123/1992** la Corte ha ritenuto che l'art. 8, comma secondo, della legge quadro 14 agosto 1991 n. 281, demandando ad un atto governativo la determinazione dei criteri di ripartizione fra le regioni del fondo istituito per l'attuazione della legge stessa, non viola il principio della riserva di legge in materia di finanza regionale posto dall'art. 119, comma primo, Cost., in quanto a tale riserva non sono comunque soggetti i finanziamenti (cui il suddetto fondo è destinato per almeno il settantacinque per cento) relativi all'esercizio di funzioni di interesse esclusivamente locale in materia regionale, quali il risanamento di canili comunali e la costruzione di rifugi per

cani; ed in quanto le residue disponibilità destinate alle regioni servendo a finanziare funzioni regionali classificabili come spese correnti, confluiscono nel “fondo comune” di cui all’art. 8, legge n. 281 del 1970, e sono perciò soggette ai criteri di ripartizione previsti per quest’ultimo. Né - con riguardo alla posizione delle Province autonome - appare violato l’art. 5, legge n. 386 del 1989, il quale non è comunque idoneo a fungere da parametro che garantisca ad esse una determinata quota di finanziamenti.

Con la **sentenza n. 303/2003**, la Corte ha ritenuto che non lede le competenze delle Regioni né la loro autonomia finanziaria la disposizione che individua ed autorizza i limiti di impegno di spesa quindicennali per la progettazione e realizzazione delle opere strategiche e di preminente interesse nazionale individuate in apposito programma approvato dal CIPE, con assunzione di oneri finanziari da parte dello Stato, ad integrazione dei finanziamenti pubblici, comunitari e privati allo scopo disponibili. La disposizione, infatti, deve essere interpretata nel senso che i finanziamenti in questione potranno essere utilizzati per la realizzazione di quelle sole opere che siano state individuate mediante intesa tra Stato e Regioni o Province autonome interessate e che lo Stato assume in base ai principi di sussidiarietà ed adeguatezza.

Finanziamento degli enti locali.

Con la **sentenza n. 307/1983** la Corte ha ritenuto l’infondatezza - in riferimento agli artt. 81, quarto comma, 117 e 119 Cost. - della questione di legittimità costituzionale degli artt. 8, primo comma n. 2, secondo comma n. 1, 8-bis del d.l. 28 febbraio 1983 n. 55 convertito nella l. 26 aprile 1983 n. 131, relativi alla determinazione degli importi che spettano a Comuni e Province per l’esercizio delle funzioni trasferite dalle Regioni agli enti locali in forza del d.P.R. n. 616 del 1977 che in forza dell’art. 133, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977. Infatti, ha ritenuto la Corte, rientra nella potestà legislativa regionale l’assegnazione di quote aggiuntive agli enti locali, intese ad assicurare l’integrale copertura degli oneri corrispondenti allo svolgimento delle funzioni trasferite; pertanto non è censurabile, in assenza di una normativa specifica della Regione, la previsione con disciplina statale di una maggiorazione del 13% dell’importo dovuto ai Comuni ed alle Province, riferita alle quote assegnate nell’anno precedente, tenuto conto del tasso d’inflazione programmato per l’anno di riferimento (1983) e dell’esigenza di assicurare la copertura gravante sugli enti locali per effetto del d.P.R. n. 616 del 1977.

Con la **sentenza n. 476/1991** la Corte ha ritenuto che i flussi finanziari destinati ai compiti istituzionali degli enti locali, inerenti a materie regionali, debbono essere erogati per il tramite delle regioni, giustificandosi la possibilità di erogazione diretta di contributi dallo Stato agli enti locali solo se aventi carattere aggiuntivo rispetto ai flussi ordinari, in quanto legati a situazioni di emergenza di carattere eccezionale e temporaneo. Nella specie, le somme destinate al finanziamento dei piani di sviluppo delle Comunità montane, rientrando nelle materie di competenza regionale, devono essere ricevute e ripartite dalle regioni alle Comunità stesse, ai sensi dell’art. 29, sesto comma, l. n. 142 del 1990. È pertanto costituzionalmente illegittimo l’art. 5, quinto comma, del d.l. 12 gennaio 1991, n. 6, convertito con modificazioni, nella legge 15 marzo 1991, n. 80, nella parte in cui prevede l’iscrizione nello stato di previsione del ministero dell’interno dell’autorizzazione di spesa per le finalità di cui alla legge 23 marzo 1981, n. 93, e successive modificazioni, e ne fissa le modalità di ripartizione, anziché l’iscrizione dell’autorizzazione nei capitoli dello stato di previsione della spesa per i finanziamenti alle regioni destinati alle finalità predette. Nello stesso senso, riguardo al necessario intervento delle regioni in ordine alla erogazione dei finanziamenti agli enti locali: **sentenze nn. 180/1991, 116/1991, 345/1990, 459/1989, 217/1988, 517/1987**. Sulla centralità delle regioni nel mutato ordinamento delle autonomie locali, v. **sentenza n. 343/1991**.

Con la successiva **sentenza n. 123/1992** la Corte ha ritenuto la non fondatezza, in riferimento all’art. 119 Cost., della questione di costituzionalità dell’art. 3, comma sesto, della legge quadro 14 agosto 1991 n. 281. La citata disposizione, ha ritenuto la Corte, disponendo che ciascuna

regione assegni agli enti locali almeno il settantacinque per cento della propria quota del fondo istituito per l'attuazione della legge medesima, non lede l'autonomia finanziaria regionale, trattandosi di una valutazione discrezionale non irragionevole del legislatore statale, correlata all'attribuzione direttamente ai comuni ed ai servizi comunali della gran parte - e comunque delle più onerose - delle funzioni previste dalla stessa legge, e finalizzata ad assicurare l'adempimento di esse da parte degli enti locali.

Esposizione contabile delle risorse trasferite.

In ordine a vincoli connessi all'esposizione contabile delle risorse trasferite va citata la **sentenza n. 245/1985**, nella quale la Corte ha affermato che l'art. 25, comma 3, della l. 27 dicembre 1983, n. 730 - secondo il quale le Regioni e Province autonome che assicurino prestazioni sanitarie aggiuntive rispetto a quelle generali debbano farne oggetto di una contabilità separata - costituisce solo la specificazione di un principio di contabilità pubblica, che vuole distinte le spese per l'adempimento delle funzioni normali della regione ed altre spese ulteriori, ed è giustificata dall'interesse dello Stato a vedere evidenziata quella parte della spesa sanitaria che grava sui mezzi finanziari destinati al servizio sanitario nazionale per assicurare i livelli delle prestazioni sanitarie comunque garantiti a tutti i cittadini.

Strumenti di conoscenza.

Nella **sentenza n. 355/1993** la Corte ha ritenuto che un potere diretto a regolare strumenti conoscitivi utili per migliorare la qualità dell'assistenza, quale è, nella specie, quello attribuito dall'art. 10, terzo comma, decreto legislativo n. 502 del 1992, al Ministro della sanità per l'emanazione di un decreto - d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e regioni - finalizzato a stabilire i contenuti e le modalità di utilizzazione degli indicatori di efficienza e di qualità, è insuscettibile, secondo la giurisprudenza della Corte, di ledere le competenze regionali.

Limiti posti dalla legislazione statale a quella regionale.

Di rilievo è la **sentenza n. 194/2007**. Con tale sentenza la Corte ha affermato che in tema di autonomia finanziaria, tenuto conto della fase transitoria di persistente in attuazione dell'art. 119 Cost., non può ritenersi fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 322, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), a norma del quale «le risorse finanziarie dovute alle regioni a statuto ordinario in applicazione delle disposizioni recate dai commi 319 e 320 sono corrisposte secondo un piano graduale definito con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da adottare, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 marzo 2006».

Le Regioni ricorrenti sostenevano che la disposizione impugnata fosse in contrasto con l'art. 119 della Costituzione, perché la gradualità nell'erogazione delle risorse in oggetto avrebbe penalizzato eccessivamente l'autonomia finanziaria delle regioni, posto che le somme in questione avrebbero dovuto già essere state erogate dallo Stato e, inoltre, avrebbe rimesso la corresponsione di quelle stesse somme alla mera disponibilità del Ministero dell'economia e delle finanze.

La Corte ha escluso la lesione dell'art. 119 Cost., in quanto la norma censurata si limita a riconoscere allo Stato la possibilità di procedere con gradualità alla corresponsione di somme che sono maturate nel corso di un periodo di quattro anni. E ciò vieppiù, ha aggiunto la Corte, perché si è in fase di riattivazione del sistema della compartecipazione regionale al gettito dell'IVA, sistema sospeso fino al 30 settembre 2005 dall'art. 4 del d. l. n. 314 del 2004 (norma a suo tempo non

impugnata dalle regioni); se è vero che non si tratta dell'intero ammontare delle risorse dovute alle regioni per quel periodo (avendo il Ministro dell'economia e delle finanze proceduto nel frattempo ad anticipazioni), è anche vero che, occorrendo sanare un periodo così lungo, lo Stato può prevedere una gradualità nell'erogazione di un importo comunque considerevole.

Limitazioni imposte agli enti locali.

In relazione alle censure dei commi 214 e 216 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, proposte, con riferimento all'art. 119, secondo comma, della Costituzione e all'art. 3, lettera f), del proprio statuto speciale, dalla Regione Valle d'Aosta, la quale ha esteso dette censure anche alla parte delle norme denunciate applicabile al personale dei Comuni, va rilevato che le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la violazione delle competenze degli enti locali. Tale legittimazione in capo alle Regioni sussiste perché la stretta connessione in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali (**sentenza n. 95/2007**).

Imposizione di oneri finanziari a Regioni ed enti locali.

In ordine all'esigenza di garantire, in attesa dell'attuazione dell'art. 119 Cost., l'adeguatezza delle risorse finanziarie destinate agli enti locali per sostenere lo svolgimento delle funzioni loro attribuite, la Corte, con la **sentenza n. 196/2004**, ha affermato che - in ragione del quarto comma del nuovo art. 119 Cost., il quale per la prima volta afferma che le normali entrate dei Comuni devono consentire "di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite" - con riferimento alla disciplina del condono edilizio (per la parte non inerente ai profili penalistici, integralmente sottratti al legislatore regionale, ivi compresa la collaborazione al procedimento delle amministrazioni comunali), solo alcuni limitati contenuti di principio di questa legislazione possono ritenersi sottratti alla disponibilità dei legislatori regionali, cui spetta il potere concorrente di cui al nuovo art. 117 Cost., mentre «per tutti i restanti profili è invece necessario riconoscere al legislatore regionale un ruolo rilevante - più ampio che nel periodo precedente - di articolazione e specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale in tema di condono sul versante amministrativo». Conseguentemente, «se i Comuni possono, nei limiti della legge, provvedere a sanare sul piano amministrativo gli illeciti edilizi, viene in evidente rilievo l'inammissibilità di una legislazione statale che determini anche la misura dell'anticipazione degli oneri concessori e le relative modalità di versamento ai Comuni» («d'altronde, l'ordinaria disciplina vigente attribuisce il potere di determinare l'ammontare degli oneri concessori agli stessi Comuni, sulla base della legge regionale»). Ciò detto, però, si nega che la disciplina del condono edilizio contrasti con l'art. 119 Cost., «in quanto il condono edilizio previsto dalla normativa impugnata sarebbe stato disposto in vista di esigenze finanziarie del bilancio statale, ma comporterebbe spese particolarmente ingenti, di vario genere, a carico delle finanze comunali, a fronte di una compartecipazione al gettito delle operazioni di condono che sarebbe decisamente esigua». La Corte, nel ritenere la non fondatezza della questione sollevata, ha ritenuto che all'evidente interesse dello Stato agli introiti straordinari derivanti dall'oblazione (solo parzialmente ridotti dalla previsione, di cui al comma 41, secondo cui spetta ai Comuni la metà delle somme riscosse a conguaglio dell'oblazione), corrispondono, nell'art. 32 impugnato, quattro diverse forme di possibile incremento delle finanze locali, previste dai commi 33, 34, 40 e 41; tali entrate non solo sono di ardua quantificazione, ma sono difficilmente raffrontabili con gli impegni finanziari delle amministrazioni comunali conseguenti all'applicazione del condono edilizio (a loro volta di incerta entità). Inoltre, l'attribuzione al legislatore regionale del potere di specificare la disciplina del condono sul piano amministrativo, secondo quanto esposto al

precedente punto 21, potrà far considerare in questa legislazione regionale i profili attinenti alle conseguenze del condono sulle finanze comunali.

Con la **sentenza n. 256/2007**, la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 65 e 67, della legge n. 266 del 2005, promosse, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché agli artt. 8, numero 17, 16 e 75 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, nella parte in cui stabiliscono che l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici provvede, dal 2007, alla copertura dei costi relativi al proprio funzionamento, mediante «finanziamento del mercato di competenza», costituito dalle contribuzioni ad essa dovute dai soggetti pubblici e privati sottoposti alla sua vigilanza; che l'Autorità determina annualmente – con propria delibera sottoposta all'approvazione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze – l'ammontare delle contribuzioni, nonché le relative modalità di riscossione; che il versamento del contributo da parte degli operatori economici costituisce una condizione di ammissibilità dell'offerta nell'ambito delle procedure finalizzate alla realizzazione di opere pubbliche.

La Corte ha ritenuto che nella specie dette disposizioni introducano dei contributi, in quanto costituiscono risorse – in precedenza ed in parte ancora oggi reperite attraverso la fiscalità generale – per il funzionamento di un organo quale l'Autorità, chiamata a svolgere una funzione di vigilanza sui lavori pubblici «unitaria a livello nazionale» (**sentenza n. 482/1995**), sono riconducibili alla categoria delle entrate tributarie statali, di cui soddisfano i principali requisiti.

Si tratta, infatti, di una contribuzione – imposta in base alla legge e connessa ad una particolare situazione in cui i soggetti obbligati si vengono a trovare per effetto dell'attività dell'ente – alle spese necessarie a consentire l'esercizio della sua attività istituzionale, che si caratterizza per la doverosità della prestazione, il collegamento di questa ad una pubblica spesa ed il riferimento ad un presupposto economicamente rilevante (**sentenza n. 73/2005**). Il primo requisito è soddisfatto in quanto essa grava sull'intero mercato di riferimento, senza alcuna relazione diretta con il godimento di specifici servizi ed in difetto di un rapporto sinallagmatico tra prestazione e beneficio percepito dal singolo; il secondo, in quanto è connessa alla spesa relativa al servizio di vigilanza del settore dei lavori pubblici, obbligatorio in relazione all'istituzione dell'Autorità; il terzo, infine, in quanto l'entità di detta contribuzione è determinata con una percentuale fissa rispetto ai ricavi annui delle imprese regolate.

Le norme censurate, in quanto recanti la disciplina di contributi riconducibili alla categoria dei tributi statali, costituiscono, dunque, legittimo esercizio della competenza statale esclusiva in materia di «sistema tributario e contabile dello Stato» (art. 117, secondo comma, lettera e, della Costituzione).

Le disposizioni denunciate non vulnerano l'autonomia finanziaria regionale e provinciale, dato che l'introduzione della contribuzione obbligatoria a carico dei soggetti sottoposti alla vigilanza dell'Autorità, fra i quali possono esservi anche Regioni e Province autonome in qualità di stazioni appaltanti, è finalizzata alla realizzazione dell'obiettivo della manovra finanziaria di contenimento della spesa pubblica. Come la Corte ha più volte affermato, a seguito di manovre della finanza pubblica, possono anche determinarsi riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché esse non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale e rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione dispone per l'adempimento dei propri compiti (**sentenza n. 155/2006**), evenienze, queste ultime, affatto dimostrate dalle ricorrenti.

Neppure la censura concernente l'art. 1, comma 67, della legge n. 266 del 2005, proposta in via subordinata dalla Provincia autonoma di Bolzano, con riferimento all'art. 75 dello statuto speciale, è stata ritenuta fondata.

La Corte ha ritenuto che l'evocato parametro statutario stabilisce che, oltre ad una quota del gettito di alcune specifiche entrate tributarie dello Stato, «sono attribuite alle province le

seguenti quote del gettito delle sottoindicate entrate tributarie dello Stato, percette nei rispettivi territori provinciali: [...] g) i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate [...], ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici». Tale norma statutaria, pertanto, esclude che sia attribuita alle Province autonome una quota del gettito del censurato contributo obbligatorio, perché questo costituisce un tributo erariale di spettanza – per espressa disposizione della legge statale – di un soggetto sostanzialmente riconducibile, ai fini della presente questione, alla categoria degli enti pubblici, cioè dell’Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.

Nella **sentenza n. 13/2004** la Corte ha ritenuto che avuto riguardo all’assetto di competenze prefigurato dall’art. 117, terzo comma, Cost. la questione sollevata dalla Regione Emilia-Romagna deve essere dichiarata fondata, giacché la distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche autonome è compito del quale le Regioni non possono essere private; né l’esigenza di attendere l’attuazione dei principî costituzionali in tema di finanza regionale può giustificare il fatto che questa funzione gestoria sia anch’essa posta in quiescenza. Nelle more dell’attuazione dell’art. 119 Cost., e quindi nell’ambito delle norme finanziarie attualmente vigenti e delle persistenti competenze dello Stato ed in vista della compiuta realizzazione del disegno costituzionale, ben possono le Regioni esercitare le competenze gestorie che la Costituzione ad esse attribuisce.

Con la **sentenza n. 214/2006**, la Corte ha ritenuto che le Regioni censurano il comma 5 dello stesso art. 12 nella parte in cui esso prevede che, tra le entrate per mezzo delle quali l’Agenzia nazionale del turismo provvede alle spese necessarie per il proprio funzionamento, rientrano anche contributi delle Regioni. Le ricorrenti lamentavano la violazione dell’autonomia finanziaria loro riconosciuta dall’art. 119 Cost. (la Regione Campania deduce anche la lesione degli artt. 3 e 114 Cost., ancora una volta senza svolgere alcuna argomentazione a sostegno di tale censura). Il Presidente del Consiglio dei ministri sosteneva, invece, che la norma non avrebbe imposto autoritativamente alcun onere finanziario a carico delle Regioni, bensì si limiterebbe a consentire che l’Agenzia possa incamerare anche i contributi che esse intendessero devolvere a suo favore. La Corte ha ritenuto che l’interpretazione della norma sostenuta dall’Avvocatura dello Stato fosse corretta. La disposizione, infatti, non enuncia alcun criterio in ordine alla quantificazione dei contributi regionali, circostanza che rende palese come, in realtà, siano le Regioni che debbono stabilire se contribuire alle spese dell’Agenzia ed in quale misura. Una simile conclusione è avvalorata dalla disciplina della materia delle entrate contenuta nello schema del regolamento per il funzionamento dell’Agenzia di cui si è già detto. In particolare, l’art. 10, comma 3, del regolamento dispone che l’Agenzia provvede alle spese necessarie per il proprio funzionamento «principalmente attraverso contributi dello Stato» e, in aggiunta, anche attraverso altre entrate, tra le quali contempla «contributi delle regioni». Inoltre il comma 4 del medesimo articolo fissa le modalità di determinazione del contributo statale, mentre nulla dice circa la definizione dell’entità dei contributi regionali. Dunque, poiché l’art. 12, comma 5, del decreto-legge n. 35 del 2005 deve essere interpretato nel senso che il riferimento ai contributi regionali in esso contenuto non è impositivo di un obbligo finanziario a carico delle Regioni, bensì vale semplicemente quale previsione della liceità di contributi regionali al finanziamento dell’attività dell’Agenzia, la prospettata questione di legittimità costituzionale della norma per contrasto con l’art. 119 Cost. non è fondata.

Finanziamento della spesa attraverso interventi in sussidiarietà verticale (e meccanismi concertativi).

Nella **sentenza n. 303/2003** la Corte ha ritenuto che non lede le competenze delle Regioni né la loro autonomia finanziaria la disposizione che individua ed autorizza i limiti di impegno di spesa quindicennali per la progettazione e realizzazione delle opere strategiche e di preminente interesse nazionale individuate in apposito programma approvato dal CIPE, con assunzione di oneri

finanziari da parte dello Stato, ad integrazione dei finanziamenti pubblici, comunitari e privati allo scopo disponibili. La disposizione, infatti, deve essere interpretata nel senso che i finanziamenti in questione potranno essere utilizzati per la realizzazione di quelle sole opere che siano state individuate mediante intesa tra Stato e Regioni o Province autonome interessate e che lo Stato assume in base ai principi di sussidiarietà ed adeguatezza.

Con la **sentenza n. 213/2006** la Corte ha evidenziato che il Piano nazionale della pesca e dell'acquacoltura per l'anno 2004, nel precisare che la suddetta legge n. 350 del 2003 ha individuato gli interventi nazionali nel settore ittico da finanziarsi con dotazioni di bilancio a gestione nazionale, secondo il riparto delle competenze tra Stato e Regioni fissato dal Piano per gli anni 2000 - 2002, ha disposto il rifinanziamento della spesa nei seguenti settori: credito peschereccio, osservatorio del lavoro, associazionismo, cooperazione, ricerca applicata alla pesca e l'acquacoltura, campagna di educazione alimentare, interventi sul sistema statistico, finanziamento degli organi collegiali, missioni all'estero, iniziative a sostegno dell'attività ittica, controllo dell'attività di pesca da parte delle Capitanerie di porto, Fondo di solidarietà, studi di mercato (ISMEA), Commissione per la sostenibilità (INEA), campagne di promozione, polizze assicurative, accordi di programma, ristrutturazione aziendale e ricapitalizzazione delle cooperative.

Orbene, ha proseguito la Corte, il rifinanziamento delle spesa così disposto va ad incidere sia su ambiti di competenza statale, che su ambiti di competenza regionale. Inoltre, sussistono sufficienti elementi per ritenere che un intervento finanziario così complesso ed articolato può giustificare, a norma dell'art. 118, primo comma, Cost., l'allocazione delle relative funzioni ad un livello unitario che, nella specie, è quello dello Stato.

Deve, quindi, ritenersi, - ha concluso la Corte - tanto con riferimento alla natura transitoria delle disposizioni censurate, quanto con riguardo alla chiamata in sussidiarietà, al livello statale, della funzione di finanziamento della spesa, che le disposizioni medesime rientrano nella competenza dello Stato. Nondimeno, sarebbe stato egualmente necessario, in ragione del principio di leale collaborazione, che deve permeare di sé i rapporti istituzionali tra lo Stato e le Regioni, il coinvolgimento delle Regioni nella fase di ripartizione delle risorse finanziarie tra i vari tipi di impiego, mediante intesa.

Limiti posti dalla legislazione statale alle Regioni in ordine all'utilizzo delle risorse ad esse spettanti.

Con la **sentenza n. 423/2004**, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 46, comma 5, della legge n. 289/2002, nella parte in cui fissa un termine per l'utilizzo delle risorse da parte degli enti destinatari, ritenuto eccessivamente gravoso per le Regioni e dunque in violazione dell'autonomia finanziaria di esse. Detto comma stabilisce che «in caso di mancato utilizzo delle risorse da parte degli enti destinatari entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello in cui sono state assegnate, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali provvede alla revoca dei finanziamenti, i quali sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per la successiva assegnazione al Fondo di cui al comma 1».

La ricorrente lamentava che il termine del 30 giugno dell'anno successivo a quello dell'assegnazione delle risorse fosse tale da frustrare la programmazione e la gestione dei fondi da parte delle singole Regioni.

Nel merito, la Corte ha ritenuto che il termine citato, scadente il 30 giugno dell'anno successivo all'assegnazione delle risorse, appare congruo per consentire le attività programmatiche e gestionali delle Regioni e non si traduce, pertanto, in una violazione dell'autonomia finanziaria di ciascuna di esse. Il termine risponde, tra l'altro, all'esigenza di assicurare che le risorse non tempestivamente utilizzate siano rese nuovamente disponibili per gli scopi che la normativa si propone di raggiungere. Nel termine predetto, al fine di evitare la revoca dei finanziamenti, è

sufficiente che intervenga l'atto di impegno della spesa, sicché è a tale momento che deve essere riferito il mancato utilizzo delle risorse (si veda anche **sentenza n. 287/2005**).

Con la **sentenza n. 561/1989** la Corte ha ritenuto che la disciplina in materia di contributi ai trasporti pubblici locali, adottata con leggi regionali, non contrasta con la legislazione statale, sopravvenuta alla legge-quadro n. 151 del 1981, risultante dal decreto legge n. 77 del 1989, in quanto la finalità in esso enunciata, del risanamento dei bilanci delle aziende di trasporto locali, certamente non è compromessa dalle discipline regionali impugnate, le quali, anzi, sono dirette a realizzare o riduzione dei costi o economie per le aziende in questione.

Finanziamento delle politiche del lavoro e sistema delle autonomie.

Con la **sentenza n. 363/2004** la Corte, riconoscendo allo Stato la possibilità di operare nell'ambito delle politiche attive del lavoro, in conformità con le prescrizioni di cui all'art. 118 della Costituzione, ha affermato che lo Stato stesso possa destinare a tali funzioni le necessarie risorse finanziarie, senza che ciò costituisca una indebita sottrazione di tali risorse al sistema delle autonomie.

6.3. Nuovo Titolo V e mancata attuazione dell'art. 119 Cost.

Allo scopo di ricomporre in modo equilibrato i rapporti le esigenze di finanza generale di tutte le componenti della Repubblica e le istanze autonomistiche, la Corte ha più volte affermato che il presupposto per una piena esplicazione degli effetti della normativa costituzionale è l'intervento legislativo dello Stato per l'attuazione dell'art. 119 Cost.

Al riguardo la Corte (**sentenze nn. 320, 37/2004**) ha ritenuto che la perdurante inattuazione dell'art. 119 della Costituzione rende pressante l'esigenza di predisporre «una disciplina transitoria che consenta l'ordinato passaggio dall'attuale sistema, caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora in non piccola parte “derivata”, cioè dipendente dal bilancio statale, e da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, con limitate possibilità riconosciute a Regioni ed enti locali di effettuare autonome scelte, ad un nuovo sistema. Così che oggi non si danno ancora, se non in limiti ristrettissimi, tributi che possano definirsi a pieno titolo “propri” delle Regioni o degli enti locali, nel senso che essi siano frutto di una loro autonoma potestà impositiva, e quindi possano essere disciplinati dalle leggi regionali o dai regolamenti locali, nel rispetto solo di principi di coordinamento, oggi assenti perché “incorporati”, per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato. Anche i tributi di cui già oggi la legge dello Stato destina il gettito, in tutto o in parte, agli enti autonomi, e per i quali la stessa legge riconosce già spazi limitati di autonomia agli enti quanto alla loro disciplina - e che perciò la stessa legislazione definiva talora come “tributi propri” delle Regioni, nel senso invalso nella applicazione del previgente art. 119 della Costituzione - sono istituiti dalla legge statale e in essa trovano la loro disciplina, salvo che per i soli aspetti espressamente rimessi all'autonomia degli enti territoriali».

Già la Corte aveva avuto modo di chiarire (**sentenze nn. 17, 16/2004**) il significato dell'art. 119 della Costituzione, in carenza di attuazione legislativa, evidenziando che, «per quanto riguarda la disciplina della spesa e il trasferimento di risorse dal bilancio statale, fin d'ora lo Stato può e deve agire in conformità al nuovo riparto di competenze e alle nuove regole, disponendo i trasferimenti senza vincoli di destinazione specifica, o, se del caso, passando attraverso il filtro dei programmi regionali, coinvolgendo dunque le Regioni interessate nei processi decisionali concernenti il riparto e la destinazione dei fondi, e rispettando altresì l'autonomia di spesa degli enti locali». La Corte ha anche evidenziato che il legislatore statale è tenuto a rispettare «il limite discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già

riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119» (**sentenze nn. 37, 241, 423 e 320/2004**). Nella **sentenza n. 320/2004**, la Corte ha anche ritenuto che «in questa situazione transitoria è consentita l'adozione da parte dello Stato di discipline parzialmente modificative, purché evidentemente non peggiorative della situazione preesistente o contraddittorie rispetto alle caratteristiche essenziali dell'autonomia finanziaria regionale configurata nel nuovo Titolo V della Costituzione».

In altra sentenza la Corte ha affermato che «appare evidente che la attuazione dell'art. 119 Cost. sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni; inoltre, la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni e degli enti locali contraddittorie con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali» (**sentenza n. 370/2003**).

In senso analogo si espressa la **sentenza n. 16/2004**, con la quale la Corte ha ritenuto che «per quanto riguarda l'assetto dei tributi locali, l'attuazione di tale norma costituzionale richiede il preventivo intervento del legislatore statale, che detti principi e regole di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, non potendosi ammettere, in mancanza di ciò, l'emanazione di discipline autonome delle singole Regioni o dei singoli enti locali». Per questa ragione la Corte con la successiva citata **sentenza n. 37/2004** ha ritenuto che non può essere accolta la tesi sostenuta dalla difesa regionale secondo cui «la materia del “sistema tributario degli enti locali” spetterebbe già oggi alla potestà legislativa “residuale” delle Regioni». Allo stesso modo, la Corte con la **sentenza n. 241/2004** ha ritenuto che non è ammissibile, in materia tributaria, l'esplicazione di potestà regionali autonome in mancanza della fondamentale legislazione statale di coordinamento, si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti». La Corte ha aggiunto che l'intervento del legislatore statale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente di Stato, Regioni ed enti locali, definendo, altresì, una disciplina transitoria (**sentenze nn. 241/2004, 423, 320/2004**).

La perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. è stata di recente nuovamente rilevata dalla Corte nelle **sentenze nn. 216, 102, 50/2008, 194, 193, 98/2007, 222/2005 e 13/2004**.

Sistema tributario dopo la riforma del Titolo V.

In attesa dell'attuazione dell'art. 119 Cost., la Corte è in più occasioni intervenuta, su ricorso in via principale dello Stato, nel senso della declaratoria di illegittimità costituzionale di interventi legislativi regionali intesi a variare tributi erariali attribuiti alle Regioni.

Va anzitutto richiamata la **sentenza n. 37/2004**, nella quale è stato affermato che nella fase del passaggio dall'attuale sistema, caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora dipendente dal bilancio statale e da una disciplina statale unitaria per tutti i tributi, ad un nuovo sistema deve ritenersi preclusa alle Regioni (salvo i limiti ad esse già espressamente riconosciuti da leggi statali), in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale, l'esercizio della potestà di legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali e, per converso, deve ritenersi tuttora spettante allo Stato la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti.

A tale impostazione costituisce l'esito di un orientamento già maturato in una serie di sentenze: in tema tasse automobilistiche (**sentenze nn. 311, 297, 296/2003**), di tasse sui rifiuti (**sentenze nn. 413, 412/2006**), di IRAP (**sentenze nn. 381, 241/2004, 431, 296/2003**)

Di interesse è la **sentenza n. 168/2008**, che ha scrutinato la censura, secondo la quale il comma 1284 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, per asserita violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione, perché detta disposizione istituisce «un prelievo, senza prevedere, né sull'*an* né sul *quantum*, né sulla destinazione delle risorse, un coinvolgimento forte» della Regione. La censura non è stata ritenuta fondata. Al di là del *nomen juris* utilizzato («contributo»), ha affermato la Corte, la norma statale denunciata istituisce un prelievo che ha le caratteristiche essenziali dell'imposizione tributaria, e cioè «la doverosità della prestazione e il collegamento di questa ad una pubblica spesa» (**sentenze n. 64/2008; n. 334/2006; n. 73/2005**). Il «contributo» previsto dal comma 1284 va qualificato, pertanto, come “tributo proprio” dello Stato (per tale nozione, *ex plurimis*, **sentenze n. 102/2008 e n. 451/2007**), con la conseguenza che detto comma risulta emanato nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva statale in materia di «sistema tributario dello Stato», prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., senza che sia necessaria alcuna previa intesa con le Regioni.

a) In tema di tasse automobilistiche.

Con la **sentenza n. 296/2003** la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 2 della legge della Regione Piemonte n. 20 del 2002, che dispone l'esenzione dal pagamento della tassa automobilistica regionale, a decorrere dal 1° gennaio 2003, in favore degli autoveicoli di nuova immatricolazione alimentati a gas metano e degli autoveicoli elettrici. Infatti la cosiddetta tassa automobilistica non è qualificabile come tributo proprio della regione, ma rientra nella competenza esclusiva dello Stato, e, dunque, la Regione - cui il legislatore ha solo attribuito il gettito della tassa, l'attività di riscossione e un limitato potere di variazione dell'importo - non ha alcun potere di disporre esenzioni. Con la stessa **sentenza n. 296/2003** la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 4 della legge della Regione Piemonte n. 20 del 2002, che proroga di un anno, quanto al recupero delle tasse automobilistiche dovute per l'anno 1999, il termine di prescrizione triennale. Infatti la cosiddetta tassa automobilistica non è qualificabile come tributo proprio della regione, ma rientra nella competenza esclusiva dello Stato, e, dunque, la Regione - cui il legislatore ha solo attribuito il gettito della tassa, l'attività di riscossione e un limitato potere di variazione dell'importo - non ha alcun potere di modificare i termini di prescrizione dell'accertamento.

Con la coeva **sentenza n. 297/2003** la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 2, comma 1, della legge Regione Veneto 9 agosto 2002, n. 18, che dispone il rinvio al 31 dicembre 2003 del termine del 31 dicembre 2002, previsto per il recupero delle tasse automobilistiche regionali dovute per l'anno 1999. Infatti la cosiddetta tassa automobilistica rientra nella competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali, sicché il legislatore regionale - al quale il legislatore statale ha solo attribuito il gettito della tassa, unitamente all'attività amministrativa connessa alla sua riscossione, nonché un limitato potere di variazione dell'importo - non può legittimamente disporre in ordine ad un aspetto sostanziale della imposta quale è quello della disciplina dei termini per l'accertamento del tributo.

Con la **sentenza n. 311/2003**, nella quale sono richiamate le **sentenze nn. 296 e 297/2003**, la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 24, comma 2, della legge della Regione Campania 26 luglio 2002, n. 15. Detta norma, infatti, che modifica la decorrenza dei termini fissati dalla legislazione statale per il recupero delle tasse automobilistiche, incidendo su un profilo che attiene alla certezza del rapporto tra cittadino e amministrazione finanziaria, viola una competenza esclusiva dello Stato, nel cui ambito, allo stato della vigente legislazione, rientra la disciplina delle tasse automobilistiche: la tassa automobilistica non può oggi definirsi come “tributo proprio della regione”, ai sensi dell'art. 119, secondo comma, della Costituzione, dal momento che essa è stata “attribuita” alle regioni, ma non “istituita” dalle regioni.

Con la **sentenza n. 451/2007**, la Corte, ha anzitutto ricordato che in tema di ripartizione delle competenze legislative concernenti la tassa automobilistica regionale, il legislatore statale, pur attribuendo alle Regioni ad autonomia ordinaria il gettito della tassa ed un limitato potere di variazione dell'importo originariamente stabilito, oltre che l'attività amministrativa concernente la riscossione, i rimborsi, il recupero della tassa stessa e l'applicazione delle sanzioni, non ha tuttavia devoluto a dette Regioni il potere di disciplinare gli altri elementi costitutivi del tributo. In questo quadro normativo, ha affermato la Corte, la tassa automobilistica non può definirsi come "tributo proprio della Regione", ai sensi del combinato disposto degli artt. 117, quarto comma, e 119, secondo comma, Cost., dal momento che il gettito della tassa è stato "attribuito" alle Regioni, ma la disciplina di detto tributo non rientra nella competenza legislativa residuale alle stesse riservata dall'art. 117, quarto comma, Cost. La Corte ha perciò confermato che il principio per cui «allo stato della vigente legislazione, la disciplina delle tasse automobilistiche rientra nella competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali», ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione (**sentenze n. 455/2005; n. 311, n. 297 e n. 296/2003**).

Sulla base di tale principio sono state dichiarate costituzionalmente illegittime, perché invasive della esclusiva competenza dello Stato, norme regionali che disponevano esenzioni dalla tassa automobilistica (**sentenze n. 455/2005 e n. 296/2003**) o modificavano la disciplina dei termini per l'accertamento del tributo (**sentenze numeri 296, 297 e 311/2003**).

In particolare, alla luce di questi principi la Corte, ha ritenuto che l'impugnato art. 5 della legge reg. Emilia-Romagna n. 23 del 2005 prevede per i veicoli adibiti a scuola guida casi di riduzione (nella misura del 40 per cento del tributo) della tassa automobilistica non contemplati dalla norma statale (allegato 1, tariffa C, del d.P.R. n. 39 del 1953). Quest'ultima, infatti, consente di applicare la suddetta agevolazione fiscale solo alle autovetture adibite a scuola guida e cioè ai veicoli a motore, destinati a tale scopo, con almeno quattro ruote e diversi dai motoveicoli, destinati al trasporto di persone, aventi al massimo nove posti, compreso quello del conducente (art. 54, comma 1, lettera a, del nuovo codice della strada). La norma regionale, invece, estende l'agevolazione a tutti gli autoveicoli adibiti a scuola guida, anche se diversi dalle autovetture quali definite dal codice della strada (e quindi, ad esempio, anche agli autobus, agli autoveicoli per trasporto promiscuo, agli autocarri, ai trattori stradali, agli autotreni ed altro). La norma regionale impugnata interviene, dunque, su aspetti della disciplina sostanziale del tributo riservati alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

A tale conclusione la Regione resistente ha obiettato che la norma impugnata avrebbe portata soltanto interpretativa, in quanto si limiterebbe a fornire una doverosa interpretazione *secundum Constitutionem* della norma statale, la quale, se diversamente interpretata, escluderebbe irragionevolmente, in violazione dell'art. 3 Cost., l'applicazione dell'agevolazione fiscale agli autoveicoli adibiti a scuola guida diversi dalle «autovetture». L'obiezione è stata, però, ritenuta infondata, perché la Regione non potrebbe mai eccedere i limiti della propria competenza legislativa intervenendo, con legge interpretativa o innovativa, su una legge statale, neppure adducendo la violazione, da parte di detta legge statale, di norme costituzionali (nella specie, addirittura diverse da quelle che regolano l'attribuzione della competenza legislativa dello Stato e delle Regioni).

b) In tema di tasse sui rifiuti.

Con la **sentenza n. 412/2006** la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 7, comma 3, della legge della Regione Molise 13 gennaio 2003, n. 1, quale sostituito dall'articolo 6 della legge della Regione Molise 10 ottobre 2005, n. 34. La norma censurata, riguardando direttamente un tributo proprio dello Stato (tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, di cui all'articolo 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549), che rientra nella competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., eccede i limiti fissati dalla

norma statale quanto alla fonte regionale utilizzabile per la regolamentazione delle modalità di versamento di detto tributo speciale. In particolare, mentre l'art. 3, comma 30, della legge statale n. 549 del 1995 impone alle regioni di fissare con legge tali modalità di versamento, la norma regionale impugnata stabilisce che esse siano fissate «con apposito provvedimento della Giunta regionale», e cioè con uno strumento normativo diverso (Con riferimento a fattispecie analoga, si veda la **sentenza n. 335/2005**).

Con la medesima **sentenza n. 412/2006**, la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 9, comma 1, della legge della Regione Molise 13 gennaio 2003, n. 1, quale sostituito dall'articolo 8, comma 1, della legge della Regione Molise 10 ottobre 2005, n. 34. Infatti, mentre l'art. 3, comma 31, della legge statale 28 dicembre 1995, n. 549 prevede, nell'ambito della disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, la medesima sanzione amministrativa in misura variabile (dal duecento al quattrocento per cento del tributo) sia per l'omessa registrazione sia per l'infedele registrazione delle operazioni di conferimento in discarica, la norma regionale censurata stabilisce invece, per gli stessi illeciti, un diverso trattamento sanzionatorio, e cioè, per l'omessa registrazione, la sanzione amministrativa in misura fissa del quattrocento per cento del tributo e, per l'infedele registrazione, la sanzione amministrativa, anch'essa in misura fissa, del duecento per cento del tributo. Essendo di competenza dello Stato anche la disciplina sanzionatoria del tributo, sussiste, quindi, il denunciato contrasto fra la norma regionale censurata e l'evocata norma statale interposta.

Allo stesso modo costituzionalmente illegittimo è stato ritenuto l'art. 14 della legge della Regione Molise 10 ottobre 2005, n. 34, nella parte in cui determina l'ammontare del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi con decorrenza dal 1° gennaio 2006. La disposizione censurata si pone in contrasto con l'evocata norma statale interposta (art. 3, comma 29, della legge 28 dicembre 1995, n. 549), la quale prevede che «l'ammontare dell'imposta è fissato, con legge della regione entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo», e che, «in caso di mancata determinazione dell'importo da parte delle regioni entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo, si intende prorogata la misura vigente» (**sentenza n. 412/2006**).

Con la **sentenza n. 413/2006** la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 5 della legge della Regione Toscana 27 dicembre 2005, n. 70, nella parte in cui determina l'ammontare del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi con decorrenza dal 1° gennaio 2006, anziché dal 1° gennaio 2007, data quest'ultima a partire dalla quale il nuovo ammontare di detto tributo speciale acquisterà efficacia, ai sensi del citato art. 3, comma 29, della legge 28 dicembre 1995, n. 549. Infatti, la disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, che non è tributo "proprio" della Regione nel senso di cui al vigente art. 119 Cost., rientra nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e, di conseguenza, l'esercizio della potestà legislativa delle regioni, riguardo a tale tributo, è ammesso solo nei limiti consentiti dalla legge statale, senza che in contrario rilevino né l'attribuzione del gettito alle regioni ed alle province, né le determinazioni espressamente attribuite alla legge regionale dalla citata norma statale (In tema di tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, si vedano anche le **sentenze n. 397 e n. 335/2005**).

c) In tema di IRAP.

Con la **sentenza n. 296/2003** la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 1 della legge della Regione Piemonte n. 20 del 2002, che dispone l'esonero dell'Agenzia per lo svolgimento dei giochi olimpici dal versamento dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e dai relativi oneri contabili, a decorrere dall'anno 2001. Infatti la disciplina sostanziale dell'imposta rientra nella esclusiva competenza dello Stato - non essendo essa "tributo proprio della

regione" né oggetto di legislazione concorrente - e, dunque, la deroga in tema di soggetti passivi introdotta dalla legge regionale risulta lesiva di tale esclusiva competenza.

Con la **sentenza n. 431/2003**, la Corte ha ritenuto non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, censurato, in riferimento agli articoli 114, 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione, in quanto prevede, per l'anno 2002, talune proroghe di agevolazioni fiscali relative all'IRAP inerenti all'agricoltura. Premesso che l'IRAP è un tributo istituito e disciplinato dal decreto legislativo n. 446 del 1997, salve le determinazioni espressamente attribuite alla legge regionale dal medesimo decreto legislativo, e che quindi la disciplina sostanziale dell'imposta, ivi compresa la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, rientra tuttora nella competenza dello Stato, deve escludersi che ogni intervento sul tributo, che comporti un minor gettito per le Regioni, debba essere accompagnato da misure compensative per la finanza regionale, non essendo consentita un'atomistica considerazione di isolate disposizioni modificative del tributo, senza valutare nel suo complesso la manovra fiscale entro la quale esse trovano collocazione; né la ricorrente Regione Veneto ha dedotto e dimostrato che l'intervento normativo compiuto sulle aliquote dell'IRAP abbia dato luogo ad una complessiva insufficienza dei mezzi finanziari a sua disposizione per l'adempimento dei propri compiti.

Con la **sentenza n. 241/2004**, la Corte ha ritenuto che l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), istituita ed interamente disciplinata dal decreto legislativo n. 446 del 1997, pur essendo destinata a finanziare le Regioni a statuto ordinario, non può considerarsi "tributo proprio" della Regione, nel senso in cui oggi tale espressione è adoperata dall'art. 119, secondo comma, della Costituzione, dovendosi intendere il riferimento della norma costituzionale ai soli tributi istituiti dalle Regioni con propria legge, nel rispetto dei principi di coordinamento con il sistema tributario statale. Conseguentemente, poiché la disciplina sostanziale dell'imposta in parola rientra tuttora nella esclusiva competenza dello Stato in materia di tributi erariali, secondo quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, nulla osta a che lo Stato, con le norme impugnate, deleghi il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per la graduale eliminazione dell'IRAP, individuandone i criteri direttivi e disciplinandone l'attuazione, anche con riferimento alla copertura finanziaria, garantendo peraltro, anche in termini qualitativi, oltre che quantitativi, gli attuali meccanismi di finanza regionale per compensare la progressiva riduzione dell'IRAP con trasferimenti e compartecipazioni di altro tipo. La Corte ha dunque concluso nel senso dell'infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 8 e 10, commi 4 e 5, della legge 7 aprile 2003, n. 80, sollevata in riferimento agli articoli 117 e 119 della Costituzione.

Con la **sentenza n. 381/2004**, la Corte ha ricordato che la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che lo Stato può disporre in merito alla disciplina dei tributi da esso istituiti, anche se il correlativo gettito sia di spettanza regionale, purché non sia alterato il rapporto tra complessivi bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte. Inoltre, secondo la più recente giurisprudenza costituzionale l'istituzione dell'IRAP con legge statale e l'espressa attribuzione alle Regioni a statuto ordinario, destinatarie del tributo, di competenze di carattere solo attuativo, rendono palese che l'imposta stessa non può considerarsi "tributo proprio" della Regione, nel senso in cui oggi tale espressione è adoperata dall'art. 119, secondo comma, della Costituzione, dovendosi intendere il riferimento della norma costituzionale relativo ai soli tributi istituiti dalle Regioni con propria legge, nel rispetto dei principi di coordinamento con il sistema tributario. La Corte ha concluso nel senso dell'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, degli artt. 3, comma 1, lettera a) 5, 6, 7, 8, 9, (ad eccezione del comma 17), 13, comma 3, 15 e 16 della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

d) In tema di aliquote addizionali e oneri deducibili.

Sempre in tema di tributi erariali attribuiti la **sentenza n. 370/2003** ha ritenuto non fondata la relativa questione di legittimità costituzionale dell'art. 70, comma 6, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, censurato in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera e), e quarto comma, e 119, primo e secondo comma, della Costituzione, "nella parte in cui non esclude che la deducibilità delle spese di partecipazione alla gestione dei micro-asili e dei nidi nei luoghi di lavoro si possa riferire a tributi diversi da quelli statali", in quanto la disposizione non si riferisce a imposte regionali o locali, ma riguarda le sole imposte statali sui redditi dei genitori e dei datori di lavoro, rispetto alle quali le regioni e gli enti locali possono semplicemente aggiungere aliquote addizionali, senza peraltro alcun potere in tema di determinazione degli oneri deducibili.

Con la **sentenza n. 2/2006**, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, della legge della Regione Marche 19 dicembre 2001, n. 35 e dell'annessa tabella A, censurati, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui prevedono, per l'anno 2003, la stessa addizionale regionale all'IRPEF determinata per l'anno 2002 in un importo superiore all'1,4% del reddito imponibile. Il rimettente, secondo la Corte, non tiene conto che il legislatore statale, con l'art. 3, comma 1, lettera a), della legge 27 dicembre 2002, n. 289, che pone il divieto di superare, nella determinazione dell'addizionale, l'indicato limite dell'1,4%, ha inteso perseguire l'obiettivo di politica economica di evitare - con decorrenza dal 30 settembre 2002 e fino al raggiungimento di un accordo sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale in sede di Conferenza unificata fra Stato, Regioni ed enti locali - la maggior pressione fiscale dell'IRPEF e dell'IRAP che potrebbe derivare dall'ulteriore incremento delle addizionali regionali e locali a tali tributi e, nel contempo, di mantenere lo stesso livello delle addizionali legittimamente stabilite per l'anno 2002; in particolare, l'art. 3 menzionato stabilisce la sospensione, fino al raggiungimento del suddetto accordo, dei soli aumenti delle addizionali deliberati successivamente al 29 settembre 2002 e che non siano confermativi delle aliquote in vigore per l'anno 2002. L'aumento dell'addizionale disposto dalla regione Marche per un importo identico a quello vigente nel 2002, non rientra, secondo la Corte, nella sfera di applicazione della norma di sospensione e va ricompreso nell'ambito di quei provvedimenti che il legislatore ha inteso confermare, in attuazione della politica di tendenziale mantenimento della pressione fiscale: la legge regionale che lo ha stabilito, infatti, non risponde alle condizioni temporali e quantitative previste dall'art. 3 suddetto ai fini della sospensione, essendo confermativa delle aliquote in vigore nel 2002 ed essendo stata deliberata anteriormente al 30 settembre 2002. Che poi l'addizionale regionale in oggetto, in quanto istituita e disciplinata dalla legislazione statale, debba considerarsi tributo statale e non "proprio" della Regione, e come tale rientrante nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. è stato affermato nelle **sentenze nn. 37 e 381/2004**.

e) In tema di sovracanon per la produzione di energia idroelettrica.

Con la **sentenza n. 261/2004**, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, dell'art. 31, comma 10, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, che modifica le basi di calcolo dei sovracanon per la produzione di energia idroelettrica, di cui all'art. 27, comma 10, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, fissando nuovi importi.

La Corte ha mosso dalla premessa che la disposizione impugnata, concernente la disciplina della fissazione delle basi di calcolo dei sovracanon per le concessioni di derivazioni di acqua, non attiene alla materia "produzione di energia" (art. 117, terzo comma, della Costituzione) e tanto meno ad ambiti di legislazione residuale (art. 117, quarto comma, della Costituzione).

Infatti, la Corte ha già avuto occasione di affermare (**sentenza n. 533/2002** e **ordinanza n. 21/2004**) che la predetta disciplina dei sovracanonici - qualificabili come prestazioni patrimoniali imposte - attiene alla materia del sistema finanziario e tributario degli enti locali (art. 119, secondo comma, della Costituzione).

La Corte ha poi rilevato che, successivamente al ricorso regionale, con la **sentenza n. 37/2004**, è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'analogo art. 27, comma 10, della legge n. 448 del 2001, nella parte in cui prevede che a decorrere dal 1° gennaio 2002 le basi di calcolo dei sovracanonici dovuti ai Comuni, o ai consorzi obbligatori tra essi costituiti, dai concessionari delle derivazioni d'acqua per produzione di forza motrice "sono fissate rispettivamente in 13 euro e 3,50 euro, fermo restando per gli anni a seguire l'aggiornamento biennale previsto" attraverso decreti del Ministro dei lavori pubblici o di quello delle finanze, dall'art. 3 della legge 22 dicembre 1980, n. 925 (Nuove norme relative ai sovracanonici in tema di concessioni di derivazioni d'acqua per produzione di forza motrice).

Orbene, ha proseguito la Corte, la disposizione censurata ha modificato le basi di calcolo dei sovracanonici fissando i nuovi importi in 18 euro e 4,50 euro. Si deve dunque ribadire che la norma interviene su una materia già interamente regolata dalla legge dello Stato, la cui competenza, fino all'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, resta ferma.

La Corte ha aggiunto che il legislatore, in sede di attuazione, dovrà coordinare l'insieme della finanza pubblica. A tal fine, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali.

Sul punto la Corte ha concluso che, in attesa del predetto intervento legislativo, sia da ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei sovracanonici in questione.

In particolare: la competenza legislativa tributaria della Regione Sardegna alla luce della riforma del Titolo V, Parte II, Cost.

In occasione dell'esame di una questione di legittimità costituzionale che riguardava una legge della Regione Sardegna la Corte (**sentenza n. 102/2008**) ha affrontato il preliminare problema dell'individuazione del parametro applicabile in tema di competenza legislativa tributaria della Regione Sardegna: se, cioè, essa dovesse essere esaminata alla stregua dell'art. 8, lettera i) – ora lettera h) –, dello statuto speciale o alla stregua degli artt. 117 e 119 Cost.

La Corte ritenendo corretta la prima ipotesi, ha affermato che non può essere presa in considerazione, nella specie, la disciplina del Titolo V della Parte II della Costituzione, non garantendo essa, rispetto allo statuto speciale, quelle «forme di autonomia più ampie» che, sole, ne consentirebbero l'applicazione alle Regioni a statuto speciale ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. La maggiore autonomia assicurata dallo statuto risulta dal fatto che la condizione cui deve sottostare la Regione Sardegna nell'istituire tributi propri è solo quella – prevista dall'art. 8, lettera h), dello statuto – dell'armonia con i principi del sistema tributario statale, mentre le Regioni a statuto ordinario sono assoggettate al duplice limite costituito dall'obbligo di esercitare il proprio potere di imposizione in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento e dal divieto di istituire o disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di stabilirne altri aventi lo stesso presupposto, almeno fino all'emanazione della legislazione statale di coordinamento.

Per giungere a tale conclusione, ha proseguito la Corte, occorre muovere dalla premessa che il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione prevede che: a) lo Stato ha competenza legislativa esclusiva in materia di «sistema tributario dello Stato» (art. 117, secondo comma, lettera

e, Cost.); b) le Regioni hanno potestà legislativa esclusiva nella materia tributaria non espressamente riservata alla legislazione dello Stato, con riguardo, beninteso, ai presupposti d'imposta collegati al territorio di ciascuna Regione e sempre che l'esercizio di tale facoltà non si traduca in un dazio o in un ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni (artt. 117, quarto comma, e 120, primo comma, Cost.); c) le Regioni e gli enti locali «stabiliscono e applicano tributi e entrate propri in armonia con la Costituzione e secondo i principî di coordinamento del sistema tributario» (art. 119, secondo comma, Cost.); d) lo Stato e le Regioni hanno competenza legislativa concorrente nella materia del «coordinamento del sistema tributario», nella quale è riservata alla competenza legislativa dello Stato la determinazione dei principî fondamentali. Tale riserva di competenza legislativa nella materia del coordinamento del sistema tributario non può tuttavia comportare, secondo la Corte, alcuna riduzione del potere impositivo già spettante alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, perché, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, la nuova disciplina costituzionale si applica ad esse (fino all'adeguamento dei rispettivi statuti) solo per la parte in cui prevede «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» e, pertanto, non può mai avere l'effetto di restringere l'ambito di autonomia garantito dagli statuti speciali anteriormente alla riforma del Titolo V della Parte II Cost. (*ex multis*, **sentenza n. 103/2003**).

Invero, il quadro normativo risultante dalla riforma costituzionale è stato interpretato dalla Corte nel senso, da una parte, che lo spazio riservato a detta potestà dipende prevalentemente dalle scelte di fondo operate dallo Stato in sede di fissazione dei principî fondamentali di coordinamento del sistema tributario e, dall'altra, che l'esercizio del potere esclusivo delle Regioni di autodeterminazione del prelievo è ristretto a quelle limitate ipotesi di tributi, per la maggior parte "di scopo" o "corrispettivi", aventi presupposti diversi da quelli degli esistenti tributi statali. Indicativa di questo indirizzo è, secondo la Corte, la **sentenza n. 37/2004**, la quale ha espressamente affermato che, in forza del combinato disposto del secondo comma, lettera e), del terzo comma e del quarto comma dell'art. 117 Cost., nonché dell'art. 119 Cost., «non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale». In altri termini, lo Stato – nell'esercizio della propria competenza legislativa nella determinazione dei "principî fondamentali di coordinamento del sistema tributario" – ha il potere di fissare, con propria legge, non solo a) i principî cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche b) determinare le grandi linee del sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, regioni ed enti locali. Da tale affermazione la stessa sentenza e le altre che le hanno fatto séguito hanno tratto l'ulteriore conseguenza che, fino a quando l'indicata legge statale non sarà emanata, è vietato alle Regioni di istituire e disciplinare tributi propri aventi gli stessi presupposti dei tributi dello Stato o di legiferare sui tributi esistenti istituiti e regolati da leggi statali (**sentenze n. 451/2007; nn. 413, 412, 75 e 2/2006; nn. 455, 397 e 335/2005; n. 431/2004**). Solo per quanto riguarda le suddette limitate ipotesi di tributi propri aventi presupposti diversi da quelli dei tributi statali, la Corte ha riconosciuto sussistere il potere delle Regioni di stabilirli, in forza del quarto comma dell'art. 117 Cost., anche in mancanza di un'apposita legge statale di coordinamento, a condizione, però, che essi, oltre ad essere in armonia con la Costituzione, rispettino ugualmente i principî dell'ordinamento tributario, ancorché solo «"incorporati", per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato» (in tal senso, ancora, la **sentenza n. 37/2004**, nonché, in via generale, la **sentenza n. 282/2002**).

Al fine poi di individuare, alla luce di quanto sopra, la disciplina costituzionale applicabile nel caso di specie (**sentenza n. 102/2008**), la Corte ha valutato se il suddetto duplice limite fissato al legislatore tributario regionale dagli artt. 117 e 119 Cost., come interpretati dalla giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, fosse o no più stringente rispetto al limite fissato dallo statuto speciale. La Corte ha dovuto, cioè, verificare se l'«armonia con i principî del sistema tributario dello Stato» – che è l'unica specifica condizione richiesta dallo statuto per legittimamente istituire e

disciplinare i tributi propri della Regione Sardegna – si differenzi complessivamente, in termini di maggiore autonomia, dall’osservanza dei “principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario”.

Al riguardo, la Corte ha preliminarmente sottolineato la differenza che intercorre tra i principi del sistema tributario dello Stato ed i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario nel suo complesso. I primi attengono specificamente alla tipologia e alla struttura degli istituti tributari statali, nonché alle *rationes* ispiratrici di detti istituti. L’armonia con tali principi dei tributi regionali va, perciò, intesa come rispetto, da parte del legislatore regionale, dello “spirito” del sistema tributario dello Stato (*ex multis*, **sentenza n. 304/2002**) e, perciò, come coerenza e omogeneità con tale sistema nel suo complesso e con i singoli istituti che lo compongono. I secondi attengono agli elementi informativi delle regole che presiedono i rapporti e i collegamenti tra il sistema tributario dello Stato, quello delle Regioni a statuto ordinario e quello degli enti locali e presuppongono una legge statale che li fissi espressamente.

Sia l’«armonia con i principi del sistema tributario dello Stato» che l’osservanza dei “principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario” realizzano, dunque, una funzione di coordinamento in senso lato tra i diversi sottosistemi del complessivo sistema tributario. Con la differenza, però, che mentre l’armonia con i «principi del sistema tributario dello Stato» richiede solo che la Regione, nell’istituire i tributi propri, valuti essa stessa la coerenza del sistema regionale con quello statale e conformi, di conseguenza, i propri tributi agli elementi essenziali del sistema statale e alle *rationes* dei singoli istituti tributari, invece, i “principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario”, in quanto realizzano un coordinamento in senso stretto, hanno per oggetto la delimitazione delle sfere di competenza legislativa tributaria e presuppongono – salvi i pochi casi di cui si è sopra detto – l’esistenza di un’apposita legge che li stabilisca. Esempio di quest’ultimo tipo di coordinamento è quello realizzato attraverso principi che fissino un determinato rapporto percentuale (in termini di base imponibile o di gettito) tra tributi statali e tributi regionali o locali; oppure ripartiscano tra i diversi livelli di governo i presupposti di imposta.

Ciò posto, ha proseguito la Corte, mentre la normativa risultante dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione – come interpretata dalle richiamate sentenze della Corte – vieta alle Regioni a statuto ordinario, in difetto di una legislazione statale sui principi fondamentali di coordinamento, di disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di istituirne altri aventi lo stesso presupposto dei preesistenti tributi statali; un simile divieto non è, invece, desumibile dallo statuto speciale della Regione Sardegna, il quale si limita ad esigere che i tributi propri regionali siano in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato. Né può ritenersi che il suddetto divieto costituisca uno dei principi con i quali la legislazione della Regione Sardegna deve armonizzarsi. Infatti, esso costituisce un principio di coordinamento in senso stretto – individuato in via interpretativa dalla giurisprudenza della Corte e transitoriamente applicabile fino all’emanazione di un’apposita legge statale in materia – che attiene solo alla ripartizione tra i diversi livelli di governo dei presupposti di imposta, secondo un criterio temporale di priorità nell’esercizio della potestà legislativa tributaria.

Ne deriva che il Titolo V della Parte II della Costituzione non prevede un’autonomia legislativa tributaria più ampia di quella complessivamente attribuita alla Regione Sardegna dal suo statuto di autonomia. Quest’ultimo è l’unico parametro applicabile nella specie e, pertanto, le censure del ricorrente basate sulla violazione del Titolo V della Parte II della Costituzione non possono essere prese in considerazione, con le conseguenze, sul tipo di pronuncia da adottare, che saranno esaminate caso per caso, in relazione al contenuto delle singole censure.

Tale esito interpretativo, ha aggiunto la Corte, non esclude, che lo Stato possa contenere o ampliare la potestà normativa di autodeterminazione dei tributi propri attribuita alla Regione dallo statuto speciale. Significa solo che tale possibilità passa non già attraverso l’emanazione di una legge statale che fissi i principi fondamentali previsti dall’art. 117 Cost., ma attraverso la

modificazione statutaria realizzata attivando lo speciale procedimento di collaborazione previsto dall'art. 54 dello statuto di autonomia, a tenore del quale le disposizioni statutarie in materia di autonomia finanziaria «possono essere modificate con leggi ordinarie della Repubblica su proposta del Governo o della Regione, in ogni caso sentita la Regione».

Né osta a tale conclusione l'orientamento della Corte secondo cui sono applicabili alle Regioni a statuto speciale, come alle Regioni a statuto ordinario, vincoli complessivi e temporanei alla spesa corrente fissati dalla legislazione statale (**sentenze n. 169 e n. 82/2007**). Infatti, in base a detto orientamento, tali vincoli, riconducibili ai “principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica”, si impongono alle autonomie speciali solo in ragione dell'imprescindibile esigenza di assicurare l'unitarietà delle politiche complessive di spesa che lo Stato deve realizzare – sul versante sia interno che comunitario e internazionale – attraverso la «partecipazione di tutte le Regioni [...] all'azione di risanamento della finanza pubblica» e al rispetto del cosiddetto “patto di stabilità”. Una tale esigenza, in quanto relativa al contenimento della spesa pubblica, non attiene al sistema tributario della Regione Sardegna – la cui coerenza con il sistema statale è garantita dalla menzionata «armonia con il sistema tributario dello Stato» – e rende, perciò, non pertinente al caso di specie la richiamata giurisprudenza costituzionale.

In considerazione del caso esaminato, la Corte ha poi precisato che il testo dell'art. 8, lettera h) (già lettera i), dello statuto speciale della Regione Sardegna (secondo cui le entrate della Regione sono costituite «da imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri che la regione ha facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato») va interpretato nel senso che non v'è alcuna distinzione tra tributi «sul turismo» e «altri tributi propri», quanto alla necessità di rispettare l'«armonia con i principi del sistema tributario dello Stato». Per tutti i «tributi propri» della Regione – riguardino o no la materia turistica – vale, infatti, l'identica esigenza di non creare disarmonie o incoerenze con il sistema tributario statale. Una diversa interpretazione, sostenuta da entrambe le parti, Governo e Regione Sarda, ha affermato la Corte, non solo non è imposta dalla lettera della suddetta disposizione statutaria (come chiarito dalla **sentenza n. 62/1987**, a proposito dell'analogia formulazione contenuta nello statuto speciale per il Trentino Alto-Adige), ma creerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento tra i tributi sul turismo e gli altri tributi propri.

Sulla base di tale premessa la Corte ha ritenuto che l'esame delle questioni sottoposte sarebbe stata condotta alla stregua sia degli artt. 3, 53 e 117, primo comma, Cost., sia dell'evocato parametro statutario. In particolare, esso doveva accertare se la normativa regionale impugnata fosse coerente con i principi di uguaglianza e di capacità contributiva, sia in armonia con lo “spirito” del sistema tributario – più specificamente, con le *rationes* cui sono ispirati i tributi statali gravanti sulle stesse o analoghe materie imponibili – e non contrastasse con gli articoli del Trattato CE indicati dal ricorrente.

6.4. Vincoli di destinazione.

Vincoli di destinazione (prima della riforma del Titolo V).

Numerose sono le sentenze concernenti norme statali in materia di destinazione vincolati di fondi statali impuginate su ricorsi regionali per ritenuta violazione della autonomia finanziaria regionale.

Con la **sentenza n. 245/1984**, la Corte ha ritenuto che la norma (art. 25, comma 2, della legge n. 730/1983), che impone un vincolo di destinazione sulle somme "trattenute" non lede la competenza delle Province, poiché consente l'immediato utilizzo delle somme stesse senza farle passare per il fondo sanitario nazionale, e tale destinazione giustifica i vincoli contestualmente imposti sul loro utilizzo. Né è pertinente il richiamo alle leggi provinciali di contabilità, che

escludono vincoli di destinazione, stante l'opposta esigenza di evitare la distrazione di risorse destinate alla sanità pubblica, con pregiudizio del principio, proprio della riforma sanitaria, dell'eguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio.

Con la **sentenza n. 356/1985**, la Corte ha ritenuto la non fondatezza - in riferimento agli artt. 3, terzo comma; 8, nn. 7, 8, 15, 16 e 21; 16, 78 e 79 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige - della questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, secondo comma, legge n. 194 del 1984, sollevata sull'assunto di un'illegittima limitazione della sfera di attribuzioni spettante alle Province autonome di Trento e di Bolzano, nel programmare gli interventi ed utilizzare le proprie risorse, in materia di agricoltura. Infatti, ha affermato la Corte, qualora sia imposto da una legge statale emanata in adempimento di direttive della CEE, il vincolo gravante sull'utilizzazione dei fondi può ben operare nelle materie riservate alla competenza, anche primaria, delle Province autonome di Trento e Bolzano, perché scaturisce necessariamente dalle esigenze connesse con l'osservanza dell'art. 11 Cost..

Viceversa, con la **sentenza n. 357/1985**, la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo nei confronti delle Province autonome di Trento e di Bolzano - per contrasto con l'art. 119 Cost. l'art. 17 della legge 1 agosto 1981, n. 423 - a norma del quale "Le Regioni a Statuto ordinario e speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sentite le organizzazioni professionali, sindacali e cooperative maggiormente rappresentative a livello regionale, nonché le associazioni e le unioni dei produttori di cui alla legge 20 ottobre 1978, n. 674, e legge 27 luglio 1967, n. 622, possono apportare all'occorrenza, secondo propri programmi d'intervento, eventuali variazioni alla devoluzione delle somme loro assegnate, nell'ambito delle destinazioni di cui alla presente legge". La Corte ha infatti ritenuto che detta disposizione incide sull'autonomia delle suddette Province in materia di agricoltura, vincolandola dettagliatamente nella utilizzazione e destinazione delle somme ad esse attribuite dallo Stato per interventi nel settore, così valicando i poteri d'indirizzo e coordinamento spettanti allo Stato in forza dell'art. 119 Cost., i quali avrebbero consentito solo che le Province in questione fossero vincolate ad utilizzare gli stanziamenti secondo le finalità generali di detta legge, ma non specificamente in relazione a singole destinazioni prefigurate dalla legge stessa.

Con la **sentenza n. 195/1986**, la Corte ha ritenuto che la legge n. 217 del 1983 (legge quadro per il turismo), che ha inserito la complessa materia del turismo e dell'industria alberghiera nella sfera della programmazione economica nazionale e settoriale, ha previsto, fra le altre misure, anche un intervento finanziario dello Stato, che si aggiunge al gettito erariale riservato alle Regioni, destinato da un lato allo sviluppo ed al riequilibrio territoriale delle attività di interesse turistico, con specifico riferimento alle aree del Mezzogiorno e delle zone interne e montane, dall'altro all'ammodernamento e alla riqualificazione delle strutture ricettive esistenti, dei servizi turistici e dei centri di vacanze; da utilizzarsi per il perseguimento dei concreti obiettivi prioritari individuati dall'apposito Comitato di coordinamento per la programmazione, composto dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal ministro da lui delegato e dai Presidenti delle giunte regionali e delle giunte provinciali di Trento e di Bolzano, ovvero dai componenti delle giunte a tal fine delegati. Nell'ambito di tale sistema, proprio la strutturazione collegiale e paritaria del Comitato di coordinamento costituisce il razionale e legittimo presupposto dello speciale regime di impiego dei fondi statali, di cui agli artt. 13, 14 e 15 della legge quadro, il quale prevede vincoli di destinazione della spesa e l'onere di utilizzare le somme entro il termine prescritto, con il conseguente obbligo di rendiconto delle iniziative finanziarie.

Con la **sentenza n. 64/1987**, la Corte ha ritenuto che l'art. 17, commi primo, lett. a), secondo e terzo lett. c) della legge 22 dicembre 1984, n. 887 - concernente finanziamenti in materia sanitaria - non viola le competenze della Regione Trentino, né quelle delle Regioni a statuto ordinario perché la imposizione di vincoli di destinazione alla spesa sanitaria in sede di erogazione del finanziamento, fa parte dell'impostazione del servizio sanitario nazionale secondo la legge

istitutiva n. 833 del 1978 (art. 53, comma decimo, lett. c). Se talune destinazioni per l'impiego di una parte del finanziamento e per la realizzazione di interventi mediante piani triennali sono individuate e considerate prioritarie dalla stessa legge (n. 887 del 1984) - anziché con il piano sanitario nazionale - è perché, in attesa del detto piano, spetta alla legge, ed alla legge statale, operare con norme sostitutive o anticipatrici di esso le scelte suindicate, le quali, per la loro rilevanza sociale nell'intero territorio, non potrebbero essere adottate se non a livello nazionale. Pertanto, le somme erogate in vista delle destinazioni vincolate devono essere utilizzate secondo programmi d'impiego formulati dalle Regioni, i quali debbono tener conto delle destinazioni prioritariamente stabilite dalla legge. Inoltre, tanto le finalità riguardanti il risanamento degli allevamenti di bestiame e la profilassi di alcune malattie del medesimo, quanto l'automazione e le attività dei servizi informativi delle unità sanitarie locali, come pure la trasformazione della destinazione d'uso di presidi sanitari, sono correlate strettamente allo scopo essenziale del servizio sanitario, cioè a quello che consiste nella tutela della salute umana (cui conferisce il controllo sanitario sui mezzi di alimentazione) e nel rendimento, anche mediante il riequilibrio di situazioni strutturali locali, di servizi sanitari uniformi a tutti i cittadini secondo standards nazionali. Né sono lesive delle autonomie, essendo volte a finalità di coordinamento, le "direttive" del Ministro della sanità e le successive "verifiche" dei programmi per l'utilizzazione delle somme riservate, poiché la loro previsione è strettamente funzionale alle scelte concernenti le destinazioni vincolate prioritarie e gli interventi settoriali triennali.

Nella **sentenza n. 243/1987** la Corte ha ritenuto l'insussistenza della violazione dell'autonomia finanziaria delle regioni, né in particolare l'art. 126, terzo comma del d.P.R. n. 616 del 1977 (che fa divieto di istituire, nel bilancio statale, capitoli di spesa con finalità inerenti alle funzioni trasferite) a causa dei disposti stanziamenti in bilancio, in apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'Interno, di somme destinate all'erogazione di contributi ad enti ed associazioni operanti per il recupero dei tossicodipendenti: sia perché la materia non rientra tra quelle trasferite alle regioni, sia perché non ne viene intaccato il finanziamento delle stesse regioni. Nello stesso senso si veda **sentenza n. 1044/1988**.

Con la successiva **sentenza n. 517/1987** la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 2, comma secondo, legge 6 marzo 1987 n. 65. Infatti la concessione e il relativo stanziamento, da parte dello Stato, di un contributo in conto capitale a determinati soggetti per favorire l'attuazione degli interventi su impianti destinati a promuovere l'esercizio dell'attività sportiva non agonistica violano l'art. 119 Cost. trattandosi di erogazioni di spesa in settori di competenza regionale o provinciale.

Con la **sentenza n. 829/1988** la Corte ha ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Toscana riapprovata il 30 giugno 1981 - sollevata in relazione all'art. 117 Cost., come attuato dall'art. 25 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 - con la quale è stata disposta l'erogazione di un contributo di venti milioni di lire a favore del "Comitato nazionale di solidarietà", istituito dalla Regione Piemonte per coordinare attività di soccorso "in occasione di avvenimenti, anche di carattere internazionale, che sollecitino l'intervento concreto della collettività regionale". Il contributo in questione, ha motivato la Corte, è una prestazione pecuniaria erogata 'una tantum' a favore di un organo della Regione Piemonte e non già una erogazione di servizi o di denaro a favore di singoli o di gruppi sociali, riconducibile al concetto di assistenza pubblica, quale oggetto della potestà legislativa regionale, ai sensi dell'art. 117 Cost. e dell'art. 25 del d.P.R. n. 616 del 1977.

Nella **sentenza n. 505/1989** la Corte ha ritenuto che il finanziamento alle Regioni con vincolo di destinazione delle somme erogate - come previsto dal decreto-legge n. 66 del 1989, convertito, con modificazioni, nella legge n. 144 del 1989 - non può ritenersi incompatibile con il sistema della finanza regionale, sia in quanto il vincolo in questione deriva da quello stesso dell'imposta di soggiorno, contestualmente soppressa e sostituita dalla disposta erogazione, e sia in

quanto la provvisorietà ed eccezionalità della normativa impugnata - data la precisa limitazione temporale (a due anni) della stessa erogazione per la necessità di provvedere al finanziamento di enti abilitati allo svolgimento di attività turistiche anche se in via di soppressione - valgono a rendere tollerabile per l'autonomia regionale le compressioni esercitate. Né vi è alcuna incompatibilità fra la previsione del finanziamento in argomento e la regolamentazione del finanziamento aggiuntivo, previsto dalla legge quadro per il turismo al fine della programmazione turistica.

Con la **sentenza n. 277/1995** è stato ritenuto che non possono considerarsi leggi di spesa, attenendo piuttosto a profili di organizzazione finanziario-contabile della Regione, quelle leggi che, in linea con il disposto dell'art. 21 della legge n. 335/1976 - in base al quale tutte le somme assegnate a qualsiasi titolo dallo Stato alla Regione confluissero, salve talune eccezioni, nel bilancio regionale senza vincolo a specifiche destinazioni - dispongano, nell'esercizio della discrezionalità regionale, circa la destinazione delle risorse presenti sul fondo. D'altro canto tale conclusione si pone in armonia con la giurisprudenza costituzionale, in base alla quale la disposizione dell'art. 119 Cost., che stabilisce il principio dell'autonomia finanziaria delle regioni, vale piuttosto a fondare l'autonomia delle regioni nell'utilizzo delle risorse loro assegnate anziché i vincoli ad esse talora imposti.

Di interesse è anche la **sentenza n. 138/1999** nella quale la Corte, riguardo agli aspetti particolari della disciplina dell'IRAP, ha respinto le censure mosse dalla Regione siciliana, in riferimento all'art. 36 dello statuto speciale e relative norme di attuazione, agli artt. 27 e 29 del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446. Secondo la Corte, la devoluzione obbligatoria ai Comuni e alle Province, da parte della Regione, di quote del gettito regionale dell'IRAP - prevista dall'art. 27 - stabilmente destinata com'è a compensare le perdite del gettito che si verificano, nei confronti degli enti locali, a seguito della soppressione delle tasse di concessione comunale e dell'imposta comunale per l'esercizio di imprese, arti e professioni, operata dallo stesso art. 27, al comma 1, in conformità al criterio di delega di cui all'art. 3, comma 144, lett. q), della legge 23 dicembre 1996, n. 662 e successive modifiche, si inquadra nella complessa operazione di revisione del sistema tributario disegnata dall'art. 3, comma 143, della legge n. 662, in cui l'istituzione di nuovi tributi e la contestuale abolizione di tributi preesistenti, nonché la revisione di altri tributi preesistenti, e modifiche al regime dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni e agli enti locali, devono modularsi in modo da "assicurare l'assenza di oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato" e "l'assenza di effetti finanziari netti negativi per le Regioni e gli enti locali" (art. 3, comma 151, della legge n. 662 del 1996) e da evitare, nella fase transitoria, "carenze e sovrapposizioni nei flussi finanziari dello Stato, delle Regioni e degli altri enti locali" (art. 3, comma 147, lett. a), della legge n. 662). Sicché, ha ritenuto la Corte, non può negarsi al legislatore statale, per dare attuazione a tale disegno, il potere di imporre alle Regioni un vincolo di destinazione (cfr. art. 27, comma 2, terzo periodo, del decreto impugnato) in ordine all'utilizzazione di una parte del gettito dell'IRAP, ad esse spettante, al fine di compensare il venir meno di altre fonti di alimentazione della finanza locale. E poiché anche nella Regione siciliana l'ordinamento della finanza locale, ivi compresa la disciplina dei trasferimenti finanziari, fa tuttora capo allo Stato, si giustifica che anche in Sicilia trovi applicazione il vincolo di destinazione in esame, mentre in altre Regioni speciali cui sono stati trasferiti maggiori poteri in tema di finanza locale ciò è demandato alla normazione locale, fermo però restando comunque il vincolo ad assicurare agli enti locali "le risorse finanziarie per compensare gli effetti finanziari negativi conseguenti all'attuazione" del decreto legislativo impugnato (art. 27, comma 6, del d.lgs. n. 446 del 1997). Il che, a maggior ragione, va detto anche in ordine all'art. 29 del decreto, che si limita a disporre che le Regioni, nell'attribuire alle Città metropolitane le funzioni amministrative di competenza provinciale o affidate ai Comuni, ai sensi dell'art. 19 della legge n. 142 del 1990 sull'ordinamento delle autonomie locali, provvedono ad assegnare alle stesse quote del gettito (genericamente) di "tributi regionali", vincolando la Regione soltanto ad un principio di equilibrio e di corrispondenza fra funzioni e risorse attribuite.

Fondi statali con vincoli di destinazione (dopo la riforma del Titolo V).

Con numerose sentenze (**sentenze nn. 105/2007, 118/2006, 231, 51, 31/2005, 423/2004**), la Corte costituzionale, dopo la riforma del Titolo V, ha precisato che non è consentita, nelle materie riservate alla competenza esclusiva o concorrente delle Regioni, l'istituzione di fondi speciali o comunque la destinazione, in modo vincolato, di risorse finanziarie, senza lasciare alle Regioni e agli enti locali un qualsiasi spazio di manovra.

E ciò anche nell'ipotesi in cui siano previsti interventi finanziari statali, nelle medesime materie, destinati direttamente a soggetti privati (v., anche **sentenze nn. 118/2006, 77, 51/2005, 423, 320/2004**).

Diversamente, attraverso l'imposizione di precisi vincoli di destinazione nell'utilizzo delle risorse da assegnare alle Regioni, si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni; inoltre, la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni e degli enti locali contraddittorie con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali (**sentenza n. 370/2003**) e si violerebbero i «criteri e limiti che presiedono all'attuale sistema di autonomia finanziaria regionale, delineato dal nuovo art. 119 della Costituzione, che non consentono finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale» (**sentenze n. 118/2006, n. 423 del 2004**).

Nella **sentenza n. 231/2005**, la Corte ha affermato che la legittimità delle norme statali istitutive di nuovi fondi è condizionata di norma, per quanto riguarda la competenza ad emanarle, alla inerenza della destinazione dei finanziamenti a opere e servizi rientranti in materie di competenza statale. La finalizzazione dei finanziamenti a scopi rientranti in materie di competenza residuale delle Regioni o anche di competenza concorrente comporta la illegittimità costituzionale delle norme statali (**sentenze n. 51, n. 77, n. 107, n. 160/2005**).

In materia merita segnalazione anche la **sentenza n. 77/2005**, nella quale la Corte, richiamando la **sentenza n. 51/2005** ha posto in evidenza la *ratio* del divieto posto all'istituzione dei fondi statali a destinazione vincolata.

Nella citata **sentenza n. 77/2005**, la Corte ha affermato che dopo la riforma costituzionale del 2001 ed in attesa della sua completa attuazione in tema di autonomia finanziaria delle Regioni - l'art. 119 della Costituzione pone, sin d'ora, al legislatore statale precisi limiti in tema di finanziamenti in materie di competenza legislativa regionale, residuale o concorrente. In primo luogo, la legge statale non può - in tali materie - prevedere nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, che possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza. In secondo luogo - poiché le funzioni attribuite alle Regioni comprendono la possibilità di erogazione di contributi finanziari a soggetti privati, dal momento che in numerose materie di competenza regionale le politiche pubbliche consistono appunto nella determinazione di incentivi economici ai soggetti in esse operanti e nella disciplina delle modalità per loro erogazione - il tipo di ripartizione delle materie fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 Cost. vieta comunque che in una materia di competenza legislativa regionale, in linea generale, si prevedano interventi finanziari statali seppur destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze.

Allo stesso modo, con la **sentenza n. 51/2005**, la Corte aveva affermato che - dopo la riforma costituzionale del 2001 ed in attesa della sua completa attuazione in tema di autonomia finanziaria delle Regioni (**sentenze n. 320 e n. 37/2004**) - l'art. 119 della Costituzione pone, sin

d'ora, al legislatore statale precisi limiti in tema di finanziamento di funzioni spettanti al sistema delle autonomie (**sentenza n. 423/2004**). Ne deriva che non è consentita l'erogazione di nuovi finanziamenti a destinazione vincolata in materie spettanti alla competenza legislativa, esclusiva o concorrente, delle Regioni (**sentenze n. 16/2004 e n. 370/2003**). Infatti il ricorso a questo tipo di finanziamento può divenire uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza. In secondo luogo - giacché «le funzioni attribuite alle Regioni ricomprendono pure la possibilità di erogazione di contributi finanziari a soggetti privati, dal momento che in numerose materie di competenza regionale le politiche pubbliche consistono appunto nella determinazione di incentivi economici ai diversi soggetti che vi operano e nella disciplina delle modalità per la loro erogazione» (**sentenza n. 320/2004**) - la Corte ha ripetutamente chiarito che il tipo di ripartizione delle materie fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 Cost., «vieta comunque che in una materia di competenza legislativa regionale, in linea generale, si prevedano interventi finanziari statali seppur destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze» (**sentenze n. 320, n. 423 e n. 424/2004**).

Mera istituzione di fondi statali.

Con la **sentenza n. 453/2007**, la Corte ha dichiarato inammissibile (in quanto la Regione ricorrente è stata ritenuta priva di interesse ad impugnare la norma censurata) la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 del decreto-legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 4 agosto 2006, n. 248, sollevata dalla Regione Veneto, in riferimento all'art. 119 della Costituzione, in quanto istitutivo di tre fondi nello stato di previsione del bilancio dello Stato: il primo, destinato alle politiche della famiglia, il secondo, finalizzato alle politiche giovanili e il terzo, diretto a «promuovere le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità». La Corte ha rilevato che la disposizione censurata, nell'istituire i fondi sopra indicati, si limita ad indicare mere finalità di intervento nei settori di rispettiva competenza, risultando perciò inidonea a ledere «le competenze regionali, potendo la lesione derivare non già dall'enunciazione del proposito di destinare risorse per finalità indicate in modo così ampio e generico, bensì (eventualmente) dalle norme nelle quali quel proposito verrà a concretizzarsi, sia per entità delle risorse sia per modalità di intervento sia, ancora, per le materie direttamente e indirettamente implicate da tali interventi» (in tal senso, v. anche **sentenza n. 141/2007**).

Fondi statali con vincoli di destinazione diretta a soggetti privati.

Con la **sentenza n. 423/2004**, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 46, comma 6, della legge n. 289 del 2002. Detto comma assegna alla Federazione dei maestri del lavoro d'Italia un contributo annuo di 260.000 euro per il triennio 2003-2005, per far fronte alle spese derivanti dalle attività statutarie consistenti nell'assistenza ai giovani al fine di facilitarne l'inserimento nel mondo del lavoro e nella collaborazione volontaristica con gli enti preposti alla difesa civile, alla protezione delle opere d'arte, all'azione ecologica, all'assistenza ai portatori di *handicap* e agli anziani non autosufficienti.

La Corte ha ritenuto che la Federazione dei maestri del lavoro d'Italia è un ente privato che, come emerge dallo stesso contenuto della disposizione censurata, svolge attività incidente, per profili diversi, su materie e funzioni di competenza regionale. Non è, pertanto, consentito al legislatore statale dettare specifiche disposizioni con le quali si conferiscono a tali enti contributi finanziari che possono incidere su politiche pubbliche regionali. La Corte ha, infatti, già affermato

che «le funzioni attribuite alle Regioni ricomprendono pure la possibilità di erogazione di contributi finanziari a soggetti privati, dal momento che in numerose materie di competenza regionale le politiche pubbliche consistono appunto nella determinazione di incentivi economici ai diversi soggetti che vi operano e nella disciplina delle modalità per loro erogazione». Il tipo di ripartizione delle materie fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 Cost., «vieta comunque che in una materia di competenza legislativa regionale, in linea generale, si prevedano interventi finanziari statali seppur destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze» (in questo senso anche **sentenza n. 320/2004**). Si vedano in tema **sentenze nn. 118/2006, 77, 51/2005, 423 e 320/2004**.

La Corte ha ritenuto non fondata (**sentenza n. 336/2005**), la questione di legittimità costituzionale dell'art. 93 del decreto legislativo n. 259 del 2003, il quale prevede che le pubbliche Amministrazioni, le Regioni, le Province ed i Comuni non possono imporre, per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, oneri o canoni che non siano fissati per legge (comma 1) e stabilisce, altresì, che gli operatori che forniscono reti di comunicazione elettronica hanno l'obbligo – fatta eccezione per tasse, canoni e contributi specificamente indicati dalla stessa norma in esame – di tenere indenne l'ente locale, ovvero l'ente proprietario, dalle spese necessarie per le opere di sistemazione delle aree pubbliche coinvolte dagli interventi di installazione e manutenzione, nonché l'obbligo di ripristinare a regola d'arte le aree medesime nei tempi stabiliti dall'ente locale (comma 2), proposta a causa della asserita lesione delle attribuzioni normative e finanziarie delle Regioni. Infatti, secondo la Corte, sotto il primo profilo va osservato che la disposizione in esame deve ritenersi espressione di un principio fondamentale, in quanto persegue la finalità di garantire a tutti gli operatori un trattamento uniforme e non discriminatorio, attraverso la previsione del divieto di porre a carico degli stessi oneri o canoni. Sotto il secondo profilo la Corte ha osservato che la norma statale non attribuisce né tanto meno disciplina, per gli scopi indicati dal quarto comma dell'art. 119 della Costituzione, funzioni di “determinate” Regioni, con conseguente necessità di “destinazione di risorse”, limitandosi a porre a carico degli operatori di settore oneri che non gravano sui bilanci regionali. Tali oneri sono strettamente funzionali alla copertura di costi, specificamente indicati dal secondo comma dell'art. 93, sostenuti per l'esercizio di un'attività non riconducibile a “funzioni regionali” diverse da quelle “ordinarie”, bensì all'operato di soggetti privati che svolgono attività di impresa, ancorché connessa all'erogazione del “servizio pubblico” di comunicazione elettronica.

Fondi statali con vincoli di destinazione: concernenti materie di competenza esclusiva statale.

In diverse sentenze la Corte ha ritenuto la legittimità di interventi legislativi di finanziamenti statali in quanto coerenti con l'assetto costituzionale del riparto delle competenze legislative: in materia di rapporti dello Stato con l'Unione europea (lettera a) e di tutela della concorrenza (lettera e) (**sentenze nn. 175, 134/2005, 14/2004**); in materia di mercati finanziari (lettera e) (**sentenza n. 308/2004**); in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (lettera g) e di coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale (lettera r) (**sentenza n. 31/2005**); in materia di previdenza sociale (lettera o) (**sentenze nn. 423, 287/2004**); in materia di profilassi internazionale (lettera s) e di tutela dell'ambiente e dell'eco sistema (lettera s) (**sentenza n. 12/2004**).

In tema di fondi con destinazione vincolata va anche citata la **sentenza n. 363/2003**. In questa sentenza la Corte ha ritenuto che, premesso che Italia Lavoro s.p.a. è una società per azioni a capitale interamente pubblico, costituita in base alla legge ed affidataria di compiti legislativamente previsti e per essa obbligatori, che opera direttamente nell'ambito delle politiche di un Ministero

come strumento organizzativo per il perseguimento di specifiche finalità, e presenta tutti i caratteri propri dell'ente strumentale, rientra nella disciplina esclusiva dello Stato la regolamentazione dei rapporti tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed Italia Lavoro s.p.a., in particolare nella materia "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali", con la possibilità di destinare alle attività in ambito delle politiche attive del lavoro le necessarie risorse finanziarie. Non è stata, pertanto, ritenuta fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, dell'art. 30 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, il quale dispone che il Ministro del lavoro e delle politiche sociali possa avvalersi di Italia Lavoro s.p.a. "per la promozione e la gestione di azioni nel campo delle politiche attive del lavoro e dell'assistenza tecnica ai servizi per l'impiego", disponendo, altresì, "che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali assegna direttamente a Italia Lavoro s.p.a., con provvedimento amministrativo, funzioni, servizi e risorse relativi a tali compiti".

In particolare con la **sentenza n. 14/2004** la Corte ha ritenuto non fondata, in riferimento agli artt. 117, sesto comma, e 118 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 52, comma 83, della legge n. 448 del 2001, il quale, nel modificare l'ultimo periodo dell'art. 127, comma 2, della legge 22 dicembre 2000, n. 388, prevede il concorso dello Stato nella costituzione e nella dotazione annuale del fondo di mutualità e solidarietà per i rischi in agricoltura, dispone che le modalità operative e gestionali del fondo sono stabilite con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e che entro il 31 maggio di ogni anno il Ministro, sempre d'intesa con la Conferenza, con proprio decreto stabilisce la quota di stanziamento per la copertura dei rischi agricoli da destinare alle azioni di mutualità e solidarietà. Le ricorrenti lamentavano l'attribuzione al Ministro di un potere regolamentare in una materia non qualificabile come di competenza esclusiva dello Stato, con violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost. Sotto un diverso profilo si censurava il fatto dell'attribuzione allo Stato funzioni amministrative senza che ricorressero le esigenze di esercizio unitario di cui all'art. 118 Cost.

La Corte ha chiarito che nella specie si versasse in materia di competenza legislativa esclusiva statale, talché l'attribuzione al Ministro delle politiche agricole e forestali della potestà regolamentare al fine di disciplinare le modalità operative e gestionali del fondo risultava conforme al riparto delineato nel sesto comma dell'articolo 117 Cost. sottraendosi pertanto alle censure regionali.

Anche la questione sollevata in riferimento all'art. 118 Cost. non ha trovato accoglimento. L'affidamento al Ministro delle politiche agricole del potere di determinare annualmente le quote di stanziamento del fondo di mutualità – ha ritenuto la Corte - trova giustificazione, infatti, proprio nella necessità di riservare allo Stato la gestione concreta della misura affinché possa corrispondere efficacemente agli obiettivi di politica economica che la legge statale assegna ad essa.

Con la stessa **sentenza n. 14/2004** la Corte ha ritenuto non fondata, in riferimento agli artt. 117 e 119 Cost., anche la questione di legittimità costituzionalità dell'art. 59 della legge n. 448 del 2001, il quale dispone un aumento, pari a 1,50 milioni di euro per l'anno 2002 e ad 1 milione di euro per l'anno 2003, dello stanziamento (di lire 110 miliardi) già previsto dall'art. 103, comma 6, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, per la concessione di contributi in conto capitale nei limiti degli aiuti *de minimis* per il settore produttivo tessile, dell'abbigliamento e calzaturiero, finalizzando tali somme alla realizzazione di progetti consortili adottati da enti pubblici o da soggetti privati per la formazione e la valorizzazione degli stilisti.

La Corte non ha condiviso l'assunto della Regione ricorrente poiché lo Stato, lungi dall'essere privo della potestà di intervenire sul mercato con proprie misure, è titolare, in astratto, nei termini ed entro i limiti sopra precisati, di una specifica competenza in materia di aiuti che risulta dal congiunto operare delle lettere *a)* ed *e)* del secondo comma dell'art. 117 Cost.

In particolare la Corte ha affermato che "corrobora l'esito di siffatta verifica anche la considerazione che l'intervento statale previsto dalla disposizione censurata viene a realizzarsi a

carico del "Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica", di cui all'art. 14 della legge n. 46 del 1982 e cioè di quel fondo con la cui istituzione e riserva di gestione allo Stato il legislatore, come questa Corte ha avuto modo di rilevare, si è prefisso "obiettivi di politica economica che, inquadrando gli specifici interventi in una cornice complessivamente unitaria, garantiscano l'eguaglianza delle condizioni a tutte le piccole imprese, con una manovra di sostegno mirata ad uno sviluppo equilibrato del sistema produttivo nazionale, per assicurargli competitività in vista della realizzazione del mercato unico europeo"; senza peraltro disconoscere alle Regioni la possibilità di effettuare interventi finanziari aggiuntivi a sostegno delle imprese operanti nel loro territorio (**sentenza n. 427/1992**)".

Con la **sentenza n. 431/2005**, la Corte ha risolto nel senso dell'infondatezza la questione di legittimità degli artt. 12 e 13 della legge della Regione Marche 23 febbraio 2005, n. 15, che riguardano l'istituzione del fondo per il sistema regionale del servizio civile e le disposizioni finanziarie ai fini della copertura degli oneri derivanti dall'attuazione della legge, sollevata in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *d*), e 120, secondo comma, della Costituzione. Secondo la prospettazione del ricorrente dette disposizioni sarebbero state da considerare illegittime in quanto rivolte al finanziamento con le risorse nazionali anche del servizio civile regionale (art. 12, lettera *a*) e anche per disporre (art. 12, lettere *b* e *c*) trasferimenti di quote, dal fondo statale al fondo regionale, non previsti dalla normativa statale nonché (art. 12, lettere *d*), *e*) e *f*), la confluenza nel fondo regionale delle quote provenienti da altri enti pubblici, da fondazioni bancarie e da donazioni di soggetti pubblici e privati, senza specificare che tali stanziamenti dovevano ritenersi riservati unicamente al servizio civile regionale, contrasterebbe con l'art. 11, comma 1, lettera *b*), della legge n. 64 del 2001.

La Corte ha ritenuto che nell'istituire il fondo per il sistema regionale del servizio civile – del quale sono parte sia il servizio civile nazionale, per gli interventi da attuare nel territorio regionale, sia il servizio civile regionale (v. art. 1, comma 4, della legge della Regione Marche) – le impugnate disposizioni della legge regionale prevedono che in esso confluiscono sia quote del fondo nazionale del servizio civile, sia la specifica assegnazione annuale iscritta nel bilancio della Regione, sia gli appositi stanziamenti messi a disposizione da altri enti pubblici e fondazioni bancarie, sia, infine, le donazioni di soggetti pubblici e privati.

Ma la confluenza nel fondo per il sistema regionale del servizio civile di quote delle risorse del fondo nazionale non implica, tuttavia, il denunciato finanziamento, con risorse nazionali, degli interventi del servizio civile regionale.

Al contrario, ha ritenuto la Corte, le quote delle risorse del fondo nazionale mantengono la loro originaria caratterizzazione finalistica, come è testimoniato dalla circostanza che le lettere *a*), *b*), e *c*) del comma 1 dell'impugnato art. 12 si riferiscono alle corrispondenti disposizioni del decreto legislativo n. 77 del 2002 (l'art. 4, comma 2, lettere *b* e *c*, e l'art. 9, comma 4), con ciò intendendo escludere qualsiasi sottrazione di fondi destinati al servizio civile nazionale.

Inoltre, l'espressione "appositi stanziamenti", contenuta nella lettera *e*) del comma 1 del medesimo art. 12, comporta che i contributi e le donazioni di enti pubblici e fondazioni bancarie e di soggetti pubblici e privati in tanto vanno a costituire la dotazione del fondo per il sistema regionale del servizio civile (anziché del fondo nazionale per il servizio civile) in quanto il conferente abbia impresso quella specifica destinazione.

Con la **sentenza n. 141/2007** la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 330, 331, 332 e 333, della legge n. 266 del 2005. In particolare il citato comma 330 prevede l'istituzione – al fine di assicurare la realizzazione di interventi volti al sostegno delle famiglie e della solidarietà per lo sviluppo socio-economico – di un fondo presso lo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Orbene, la Corte, nel motivare la propria pronuncia, ha affermato che la materia interessata dalle disposizioni censurate era da ricondurre alla materia della «previdenza sociale», rientrando nella legislazione esclusiva dello Stato

(art. 117, secondo comma lett. o, Cost.) e non invece, come sostenuto dalla Regione ricorrente alla materia residuale della «assistenza e beneficenza pubblica».

Con la **sentenza n. 201/2007**, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 357, della medesima legge n. 266 del 2005, il quale prevede che «È istituito presso la Presidenza del consiglio dei ministri, il fondo per l'innovazione, la crescita e l'occupazione, di seguito denominato "fondo", destinato a finanziare i progetti individuati dal Piano per l'innovazione, la crescita e l'occupazione, elaborato nel quadro del rilancio della Strategia di Lisbona deciso dal Consiglio europeo dei Capi di Stato e di Governo del 16 e 17 giugno 2005, nonché interventi di adeguamento tecnologico nel settore sanitario». Infatti, ha affermato la Corte, il fondo per l'innovazione, la crescita e l'occupazione, non riguarda soltanto materie regionali, ma anche materie di esclusiva competenza statale. A tal proposito, ha ritenuto la Corte è sufficiente rilevare che tra gli obiettivi prioritari del Piano per l'innovazione, la crescita e l'occupazione (PICO) sono previsti «l'ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese», che rientra nella tutela della concorrenza, e la tutela ambientale, entrambe materie di competenza statale, nonché il rafforzamento dell'istruzione, materia nella quale spetta allo Stato in via esclusiva la determinazione delle norme generali. La Corte ha concluso che potrà comunque tenersi conto delle interferenze che, in sede attuativa, potranno verificarsi tra competenze diverse.

Non fondata è stata ritenuta (**sentenza n. 45/2008**) la questione di legittimità costituzionale del comma 808 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 con riferimento all'art. 119 Cost. La disposizione censurata prevedeva lo stanziamento di 20 milioni di euro per l'anno 2007 e di 18 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009 per la concessione, da parte del Ministero della salute, di finanziamenti finalizzati alle Regioni meridionali e insulari, allo scopo di assicurare il proseguimento dell'intervento speciale per la diffusione degli screening oncologici di cui all'art. 2-bis del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 maggio 2004, n. 138, in quanto gli interventi previsti dalla disposizione censurata sono stati ricondotti nei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ricadendo pertanto nella sfera della potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Con la **sentenza n. 142/2008** la Corte ha ritenuto che la previsione del Fondo, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente, persegue espressamente la finalità del miglioramento della qualità dell'aria nelle aree urbane attraverso una serie convergente di misure, tutte rivolte alla promozione e alla salvaguardia del bene giuridico ambiente nella sua completezza ed unitarietà ed anche nell'equilibrio delle sue singole componenti; sicché esso è riconducibile alla materia della tutela dell'ambiente, di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. Se si tiene presente che le Regioni devono esercitare le proprie attribuzioni nei limiti posti dalla legislazione statale a tutela dell'ambiente, appare evidente che il Fondo si risolve in uno strumento di aiuto offerto alle Regioni stesse perché possano svolgere la loro azione nei limiti del rispetto dell'ambiente (si veda anche la **sentenza n. 378/2007**).

La Corte, nella **sentenza n. 142/2008**, ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1121, della legge n. 296 del 2006 - istitutivo di un Fondo per la mobilità sostenibile nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare «allo scopo di finanziare interventi finalizzati al miglioramento della qualità dell'aria nelle aree urbane nonché al potenziamento del trasporto pubblico», promossa, in riferimento agli artt. 117, 118, 119 e 120 della Costituzione. Difatti, la materia nella quale vanno ad incidere le norme relative all'istituzione del Fondo per la mobilità sostenibile nelle aree urbane e alla determinazione delle relative destinazioni ricade nella materia della tutela dell'ambiente, di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione; sicché, se si tiene presente che le Regioni devono esercitare le proprie attribuzioni nei limiti posti dalla legislazione statale a tutela dell'ambiente, appare evidente che il Fondo si risolve in uno

strumento di aiuto offerto alle Regioni stesse perché possano svolgere la loro azione nei limiti del rispetto dell'ambiente.

Fondi statali con vincoli di destinazione: concernenti materie di competenza concorrente.

Con diverse pronunce la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della normativa statale istitutiva di fondi vincolati in quanto incidenti su competenze concorrenti e non esclusiva dello Stato: edilizia sanitaria, valorizzazione di beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali (**sentenze nn. 105/2007, 160/2005, 320, 256, 255/2004**); istruzione e tutela del lavoro (**sentenze nn. 423, 320, 308, 16/2004, 370/2003**); ordinamento sportivo (**sentenza n. 424/2004**); governo del territorio (**sentenze nn. 49, 16/2004**).

Nella **sentenza n. 45/2008**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 796, lettera n), della legge n. 296 del 2006, limitatamente alle seguenti parole: «Il maggior importo di cui alla presente lettera è vincolato per 500 milioni di euro alla riqualificazione strutturale e tecnologica dei servizi di radiodiagnostica e di radioterapia di interesse oncologico con prioritario riferimento alle regioni meridionali ed insulari, per 100 milioni di euro ad interventi per la realizzazione di strutture residenziali dedicate alle cure palliative con prioritario riferimento alle regioni che abbiano completato il programma realizzativo di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 450, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 39, e che abbiano avviato programmi di assistenza domiciliare nel campo delle cure palliative, per 100 milioni di euro all'implementazione e all'ammodernamento dei sistemi informatici delle aziende sanitarie ed ospedaliere e all'integrazione dei medesimi con i sistemi informativi sanitari delle regioni e per 100 milioni di euro per strutture di assistenza odontoiatrica». Infatti, ha affermato la Corte, la proposizione normativa sopra riportata pone dei vincoli puntuali di destinazione di fondi in ambiti materiali appartenenti alla potestà legislativa concorrente, con ciò violando l'art. 119, terzo comma, e l'art. 117, terzo comma, Cost., secondo quanto affermato, con giurisprudenza costante, dalla Corte (si vedano anche le **sentenze n. 105/2007, n. 118/2006 e n. 423/2004**).

Incostituzionale è stato dichiarato (**sentenza n. 50/2008**) il comma 635 della legge n. 296 del 2006, il quale dispone un incremento degli stanziamenti iscritti nelle unità previsionali di base «Scuole non statali» del Ministero della pubblica istruzione, «al fine di dare il necessario sostegno alla funzione pubblica svolta dalle scuole paritarie nell'ambito del sistema nazionale di istruzione». Sul punto, la Corte ha sottolineato che il settore dei contributi relativi alle scuole paritarie «incide sulla materia della "istruzione" attribuita alla competenza legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, della Costituzione)» (in tal senso, si veda anche la **sentenza n. 423/2004**, punto 8.2. del Considerato in diritto). Pertanto la norma, nella parte in cui prevede un finanziamento vincolato in un ambito materiale di spettanza regionale, si pone in contrasto con gli artt. 117, quarto comma, e 119 della Costituzione. Peraltro ha proseguito la Corte, la natura delle prestazioni contemplate dalla norma censurata, le quali ineriscono a diritti fondamentali dei destinatari, impone, però, che si garantisca continuità nella erogazione delle risorse finanziarie. Ne consegue che devono rimanere «salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti» (così anche la citata **sentenza n. 423/2004**).

Di interesse è la **sentenza n. 159/2008**, con la quale la Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 721 e 722, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sollevate, in relazione agli artt. 117, commi terzo e quarto, 118 e 119 Cost., per violazione delle competenze regionali residuali nelle materie «organizzazione amministrativa» o «disciplina del personale», nonché per asserita violazione dell'autonomia finanziaria. In particolare l'art. 1, comma 721, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (definito come principio fondamentale di

coordinamento della finanza pubblica, ai fini del rispetto dei parametri stabiliti dal patto di stabilità e crescita dell'Unione europea, dal successivo comma 722 dello stesso articolo, anch'esso impugnato), prescrive che, «ai fini del contenimento della spesa pubblica, le regioni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, adottano disposizioni, normative o amministrative, finalizzate ad assicurare la riduzione degli oneri degli organismi politici e degli apparati amministrativi, con particolare riferimento alla diminuzione dell'ammontare dei compensi e delle indennità dei componenti degli organi rappresentativi e del numero di questi ultimi, alla soppressione degli enti inutili, alla fusione delle società partecipate e al ridimensionamento delle strutture organizzative».

In proposito la Corte ha affermato che dinanzi ad un intervento legislativo statale di coordinamento della finanza pubblica riferito alle Regioni, e cioè nell'ambito di una materia di tipo concorrente, è naturale una, per quanto parziale, conseguente compressione degli spazi entro cui possano esercitarsi le competenze legislative ed amministrative di Regioni e Province autonome (specie in tema di organizzazione amministrativa o di disciplina del personale), nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante (fra le molte, si vedano le **sentenze n. 169 e n. 162/2007; n. 353 e n. 36/2004**). Ma l'incidenza delle misure prefigurate dalle norme impuginate sull'autonomia organizzativa e di spesa della Regione ricorrente non può ritenersi – secondo la Corte – risolutiva della questione di legittimità costituzionale, ove le disposizioni impuginate siano state legittimamente poste dallo Stato nell'esercizio della propria competenza a dettare principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica. Sulla base di tale premessa, la Corte ha ritenuto rispettato, nel caso di specie, il limite, da essa costantemente ribadito, secondo il quale le disposizioni statali possono porre solo criteri ed obiettivi cui dovranno attenersi le Regioni e gli enti locali nell'esercizio della propria autonomia finanziaria, senza invece imporre loro precetti specifici e puntuali. Difatti – ha sul punto concluso la Corte – la normativa censurata non va oltre la individuazione di obiettivi finanziari globali e la indicazione che le Regioni intervengano, entro sei mesi, in via legislativa od anche solo amministrativa, per ridurre le spese nell'area dell'organizzazione regionale individuata dalla disposizione impugnata.

Fondi statali con vincoli di destinazione: concernenti materie di competenza residuale.

Con diverse pronunce la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della normativa statale istitutiva di fondi vincolati in quanto incidenti su competenze residuali delle Regioni: trasporto locale (**sentenza n. 222/2005**), servizi sociali (**sentenza n. 423/2004**), artigianato (**sentenza n. 162/2005**), apprendistato e formazione professionale (**sentenza n. 51/2005**).

Da ultimo, la Corte costituzionale si è pronunciata con la **sentenza n. 137/2007**.

Con tale **sentenza n. 137/2007**, la Corte ha ritenuto l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 336, della legge n. 266 del 2005, il quale dispone che «Per l'anno 2006 è istituito, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, con una dotazione di 10 milioni di euro, un fondo per la concessione di garanzia di ultima istanza, in aggiunta alle ipoteche ordinarie sugli immobili, agli intermediari finanziari bancari e non bancari per la contrazione di mutui, diretti all'acquisto o alla costruzione della prima casa di abitazione, da parte di soggetti privati che rientrino nelle seguenti condizioni: *a*) siano di età non superiore a 35 anni; *b*) dispongano di un reddito complessivo annuo, ai fini IRPEF, inferiore a 40.000 euro; *c*) possano dimostrare di essere in possesso di un contratto di lavoro a tempo determinato o di prestare lavoro subordinato in base a una delle forme contrattuali previste dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276».

In particolare la Corte ha ricordato di avere già espresso, con ripetute pronunce, il proprio giudizio di illegittimità costituzionale delle norme, inserite in varie leggi finanziarie, che prevedono l'istituzione di fondi speciali in materie riservate alla competenza residuale o concorrente delle

Regioni (*ex plurimis*, **sentenze n. 118/2006, n. 231/2005, n. 423/2004**). La valutazione non cambia se la norma, come nel caso di specie, prevede prestazioni direttamente fruibili da privati, mediante una garanzia di ultima istanza, per consentire ai meno abbienti – e specificamente ai giovani che non sono in possesso di un contratto di lavoro a tempo indeterminato – di coprire, al di là delle usuali garanzie ipotecarie, l'intero prezzo dell'immobile da acquistare. Difatti, la finalità sociale della norma impugnata non vale a rendere ammissibile la costituzione di un fondo speciale, mediante disposizioni che non trovano la loro fonte legittimatrice in alcuna delle materie di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione. Pertanto, ha concluso la Corte, poiché si verte in materie nelle quali non è individuabile una specifica competenza statale, deve ritenersi sussistente la competenza della Regione (**sentenza n. 118/2006**).

Di rilievo è la **sentenza n. 50/2008**, nella quale la Corte ha colto l'occasione per ribadire, in tema di fondi statali con destinazione vincolata il principio consolidato orientamento. Dopo aver sottolineato come, nella perdurante mancata attuazione dell'art. 119 della Costituzione, tale disposizione pone comunque precisi limiti al legislatore statale nella disciplina delle modalità di finanziamento delle funzioni spettanti al sistema delle autonomie, ha riaffermato che non sono consentiti finanziamenti a destinazione vincolata in materie di competenza regionale residuale ovvero concorrente, in quanto ciò si risolverebbe in uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza (**sentenza n. 423/2004**; nello stesso senso, tra le altre, **sentenze nn. 77 e 51/2005**).

Analoghe argomentazioni sono contenute nella **sentenza n. 142/2008**, nella quale ha affermato che il legislatore statale non può porsi in contrasto con i criteri e i limiti che presiedono all'attuale sistema di autonomia finanziaria regionale, delineato dal nuovo art. 119 della Costituzione, i quali non consentono finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale. Nell'ambito del nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione non è quindi di norma consentito allo Stato prevedere finanziamenti in materie di competenza residuale ovvero concorrente delle Regioni, né istituire fondi settoriali di finanziamento delle attività regionali, in quanto ciò si risolverebbe in uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza, con violazione anche dell'art. 117 della Costituzione (**sentenze n. 50 e n. 45/2008, n. 137/2007, n. 77 e n. 51/2005**).

La Corte ha, inoltre, puntualizzato che le funzioni attribuite alle Regioni «ricomprendono pure la possibilità di erogazione di contributi finanziari a soggetti privati, dal momento che in numerose materie di competenza regionale le politiche pubbliche consistono appunto nella determinazione di incentivi economici ai diversi soggetti che vi operano e nella disciplina delle modalità per la loro erogazione» (**sentenza n. 423/2004**, punto 7.6. del Considerato in diritto) e ha aggiunto che la disciplina di Fondi vincolati, che ha normalmente anche un contenuto dettagliato, in ambiti materiali di pertinenza regionale si pone pure in contrasto con il sistema di riparto delle competenze normative delineato dall'art. 117 della Costituzione.

Sulla base di tale premessa, affrontando il merito delle questioni, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 389, della legge n. 296 del 2006 (norma che prevede la istituzione di un Fondo, con una dotazione di 5 milioni di euro, «destinato all'erogazione di contributi ai gestori di attività commerciali» per l'eliminazione delle barriere architettoniche nei locali aperti al pubblico), in quanto il legislatore, perseguendo la finalità di tutelare le persone diversamente abili che si trovino in una situazione di «bisogno e di difficoltà», ha disciplinato un ambito legislativo riconducibile alla materia dei servizi sociali. Da ciò consegue che, ha concluso la

Corte, che il comma in questione, prevedendo un finanziamento vincolato in una materia di spettanza residuale delle Regioni, viola l'autonomia finanziaria e legislativa regionale. Né è idonea ad escludere il suddetto contrasto la circostanza che le somme stanziare (per le relative spese sostenute entro il 31 dicembre 2008) sono attribuite direttamente a soggetti privati, in quanto le funzioni attribuite alle Regioni «ricomprendono pure la possibilità di erogazione di contributi finanziari a soggetti privati».

Incostituzionale è stato dichiarato (**sentenza n. 50/2008**) anche il comma 635 della legge n. 296 del 2006, il quale dispone un incremento degli stanziamenti iscritti nelle unità previsionali di base «Scuole non statali» del Ministero della pubblica istruzione, «al fine di dare il necessario sostegno alla funzione pubblica svolta dalle scuole paritarie nell'ambito del sistema nazionale di istruzione». Sul punto, la Corte ha sottolineato che il settore dei contributi relativi alle scuole paritarie «incide sulla materia della “istruzione” attribuita alla competenza legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, della Costituzione)» (in tal senso, si veda anche la **sentenza n. 423/2004**, punto 8.2. del Considerato in diritto). Pertanto la norma, nella parte in cui prevede un finanziamento vincolato in un ambito materiale di spettanza regionale, si pone in contrasto con gli artt. 117, quarto comma, e 119 della Costituzione. Peraltro, ha proseguito la Corte, la natura delle prestazioni contemplate dalla norma censurata, le quali ineriscono a diritti fondamentali dei destinatari, impone, però, che si garantisca continuità nella erogazione delle risorse finanziarie; sicché la Corte ha fatto «salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti». (così anche la citata **sentenza n. 423/2004**).

La Corte, con la stessa **sentenza n. 50/2008**, ha poi dichiarato costituzionalmente illegittimo il comma 1252 della legge n. 296 del 2006, il quale detta le modalità di distribuzione degli stanziamenti di cui ai due commi che lo precedono, nella parte in cui non contiene, dopo le parole «con proprio decreto», le parole «da adottare d'intesa con la Conferenza unificata». Difatti, la normativa è stata riconosciuta trovarsi all'incrocio di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa sia statale che regionale (risultano coinvolti ambiti materiali quali l'ordinamento civile, l'organizzazione amministrativa dello Stato, l'ordine pubblico, la sicurezza e l'ordinamento penale, di competenza esclusiva dello Stato, art. 117, secondo comma, lettere *h*, *l* e *g*, Cost., nonché i servizi sociali di spettanza regionale), senza che fosse individuabile un ambito materiale da considerare nettamente prevalente sugli altri. E in ipotesi di tal genere, secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, la concorrenza di competenze, in assenza di criteri contemplati in Costituzione e avendo riguardo alla natura unitaria e indivisa del Fondo in esame, giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione (**sentenze nn. 201, 24/2007; nn. 234 e 50/2005**), che deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie.

Incostituzionale per violazione degli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost. è stato ritenuto (**sentenza n. 50/2008**) anche il comma 1267 della legge n. 296 del 2006 che istituiva un Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati, e finalizza lo stesso alla realizzazione di un piano per l'accoglienza degli alunni stranieri, anche per favorire il rapporto scuola-famiglia, attraverso «l'utilizzo per fini non didattici di apposite figure professionali madrelingua quali mediatori culturali», in quanto, in tal modo, il legislatore ha inteso perseguire una chiara finalità di politica sociale, prevedendo uno stanziamento di risorse finanziarie al fine di assicurare l'adozione delle suddette misure di assistenza, inerendo ad ambiti materiali regionali, quali quelli dei servizi sociali e dell'istruzione. Tuttavia la Corte, in ossequio ai principi di solidarietà sociale, e a garanzia della continuità di erogazione, analogamente a quanto rilevato con riferimento alla questione reattiva alle scuole paritarie (v. punto 6 del *Considerato in diritto* della medesima sentenza) ha fatto salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti (in tal senso si vedano anche le **sentenze n. 423/2004 e n. 370/2003**).

Infine, la Corte, nella stessa **sentenza n. 50/2008**, ha ritenuto l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1290, della legge n. 296 del 2006, che

prevede l'integrazione dell'autorizzazione legislativa di spesa di cui al comma 2 dell'art. 19 del decreto-legge n. 223 del 2006 – istitutivo del Fondo per le politiche giovanili – per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009. La Corte ha ritenuto che la censurata disposizione, per il suo contenuto precettivo, del tutto generico, non fosse idonea a ledere l'autonomia normativa e finanziaria delle Regioni, limitandosi a disporre un mero incremento del Fondo.

Con la **sentenza n. 145/2008**, la Corte ha ritenuto il censurato combinato disposto dell'articolo 1, commi 362, 363 e 364, della legge n. 296 del 2006 lesivo dell'autonomia finanziaria e legislativa delle Regioni, nella parte in cui, per l'anno 2007, pone il vincolo di destinazione specifica del fondo per interventi di riduzione dei costi della fornitura energetica per finalità sociali e dispone che, per il medesimo anno, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sono stabiliti le condizioni, le modalità e i termini per l'utilizzo della dotazione del fondo stesso. La Corte ha comunque specificato che, in conseguenza, da tale pronuncia di illegittimità costituzionale consegue che a ciascuna Regione la quota parte del fondo loro spettante dovrà essere assegnata genericamente, per il perseguimento di finalità sociali, senza, perciò, il suindicato vincolo di destinazione specifica (si vedano anche le **sentenze n. 118/2006 e n. 423/2004**).

Fondi statali con vincoli di destinazione: concernenti materie non puntualmente individuate.

In alcune pronunce, con le quali è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di normativa istitutiva di fondi a destinazione vincolata, la Corte non ha individuato in modo puntuale la competenza regionale indebitamente invasa dallo Stato, essendosi limitata a rilevare un titolo di legittimazione costituzionale dell'intervento legislativo statale.

È il caso ad esempio della **sentenza n. 118/2006**, la Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 111 e 153, della legge n. 311 del 2004 ha affermato che la norma impugnata viola l'autonomia finanziaria ed amministrativa delle Regioni, in quanto destina, in modo vincolato, risorse in una materia non riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione. Nella specie, ha continuato la Corte, l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata appare vieppiù evidente, qual è considerando che le somme destinate a costituire il nuovo fondo speciale sono tratte dalle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'art. 59, comma 44, delle legge 449 del 1997, vale a dire da un fondo nazionale a prevalente destinazione regionale. Né è dato individuare un qualsiasi titolo che giustifichi l'intervento finanziario diretto dello Stato, tanto nell'ipotesi in cui il fondo speciale per i giovani debba essere ripartito tra le Regioni, quanto nel caso in cui lo stesso debba essere erogato dallo Stato direttamente a favore di soggetti privati; alternativa questa non sciolta dalle norme, che nulla dispongono a tale riguardo.

Fondi statali con vincoli di destinazione: intreccio di competenze. Si applica il criterio della prevalenza.

Nei casi di concorso di competenze la Corte ha fatto applicazione, secondo le peculiarità dell'intreccio di discipline, del criterio della prevalenza di una materia sull'altra e del principio di leale cooperazione (**sentenze n. 231/2005, n. 370/2003, n. 51, n. 50/2005**). Ciò premesso, al fine di identificare la materia o le materie cui le disposizioni censurate attengono occorre tener conto del contesto storico-sistematico in cui s'inseriscono.

Già con la **sentenza n. 222/2005** la Corte aveva affermato che il legislatore statale non può porsi «in contrasto con i criteri e i limiti che presiedono all'attuale sistema di autonomia finanziaria regionale, delineato dal nuovo art. 119 della Costituzione, che non consentono finanziamenti di

scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale» (**sentenza n. 423/2004**): nell'ambito del nuovo Titolo V della Costituzione non è quindi di norma consentito allo Stato a) prevedere propri finanziamenti in ambiti di competenza delle Regioni (cfr. **sentenze nn. 160 e 77/2005, 320 e 49/2004**), né b) istituire fondi settoriali di finanziamento delle attività regionali (**sentenze n. 16/2004 e n. 370/2003**).

Fondi statali con vincoli di destinazione: intreccio di competenze. Si applica il principio della leale collaborazione.

Con la **sentenza n. 219/2005** la Corte ha deciso la questione di legittimità dei commi 76, 77 e 82 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, in riferimento anche all'art. 119, quarto comma, della Costituzione, sotto il profilo del finanziamento statale di specifiche funzioni regionali. Nel merito la Corte ha rilevato che la disciplina impugnata riguardante il finanziamento dei lavori socialmente utili, «concernendo la tutela del lavoro e le politiche sociali, nel contesto di particolari rapporti intersoggettivi di prestazione di attività», si colloca «all'incrocio di varie competenze legislative, di cui ai commi secondo ("previdenza sociale"), terzo («tutela e sicurezza del lavoro») e quarto ("formazione professionale") dell'art. 117 della Costituzione». Orbene, ha rilevato la Corte che per le ipotesi in cui ricorra una "concorrenza di competenze", la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze. In tal caso - ove, come nella specie, non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa - si deve ricorrere al canone della "leale collaborazione", che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze.

Con la **sentenza n. 231/2005** ha ritenuto fondata la questione concernente l'articolo 4, commi 112, 113, 114 e 115 della legge n. 350 del 2003.

Al riguardo, la Corte ha ricordato che la legittimità delle norme statali istitutive di nuovi fondi è condizionata di norma, per quanto riguarda la competenza ad emanarle, alla inerenza della destinazione dei finanziamenti a opere e servizi rientranti in materie di competenza statale. La finalizzazione dei finanziamenti a scopi rientranti in materie di competenza residuale delle Regioni o anche di competenza concorrente comporta la illegittimità costituzionale delle norme statali (v. anche le **sentenze n. 51, n. 77, n. 107, n. 160/2005**).

Tuttavia, come pure è stato già rilevato, la complessità della realtà sociale da regolare comporta che di frequente le discipline legislative non possano essere attribuite nel loro insieme ad un'unica materia, perché concernono posizioni non omogenee ricomprese in materie diverse sotto il profilo della competenza legislativa (materie di competenza esclusiva statale e materie di competenza residuale regionale, materie di competenza esclusiva statale e materie di competenza concorrente). In siffatti casi di concorso di competenze la Corte ha fatto applicazione, secondo le peculiarità dell'intreccio di discipline, del criterio della prevalenza di una materia sull'altra e del principio di leale cooperazione (v. anche le **sentenze nn. 51, 50/2005, 370/2003**).

Sulla base di questa premessa la Corte ha ritenuto che il complesso normativo concernente i finanziamenti predisposti sul fondo istituito con il comma 112, viene a collocarsi all'incrocio di materie rispetto alle quali la competenza legislativa è diversamente attribuita dalla Costituzione: esclusiva dello Stato in tema di ordinamento civile, concorrente in materia di tutela del lavoro. Se la prima giustifica la legittimazione dello Stato a dettare norme primarie e quindi l'emanazione del decreto attuativo e di quelli successivi (comma 114) sotto il profilo dell'esigenza di un progetto unitario di disciplina della società europea, l'esistenza della seconda rende illegittima, anche ai sensi dell'art. 119 Cost., l'esclusione delle Regioni da ogni coinvolgimento, in violazione del principio di leale collaborazione. La Corte ha rimarcato che è su questo piano e in questi limiti che le norme censurate presentano un profilo di illegittimità costituzionale cui occorre porre rimedio.

Di rilievo è anche la **sentenza n. 133/2006**, nella quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 248, della legge n. 311 del 2004, nella parte in cui non prevede che la sua attuazione e l'erogazione delle risorse avvengano d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

La Corte ha ritenuto che la disposizione censurata concerne una pluralità di materie (la ricerca scientifica, l'ambiente, la produzione di energia). Ed invero alcune di esse, per le loro peculiarità, e cioè per il fatto che non si esauriscono in un delimitato ambito materiale (ambiente, ricerca scientifica), non si prestano ad un giudizio di prevalenza; che la ricerca scientifica, alla cui promozione il Fondo è destinato, ha ad oggetto l'ambiente, materia di competenza statale sia pure nella particolare accezione di cui si è detto, ma anche la produzione di energia, materia di competenza ripartita.

Di conseguenza, mentre per risolvere la questione non può essere adottato il criterio della prevalenza, la Corte ha ritenuto che per ricondurre a legittimità costituzionale la norma occorre fare applicazione del principio di leale collaborazione nella fase di attuazione della disposizione e di erogazione delle risorse, nella forma dell'intesa con la Conferenza, come prevista dalla legge statale (legge n. 239 del 2004).

Il rispetto del principio di leale collaborazione in ordine alla ripartizione dei finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche sociali per l'anno 2003 ha indotto la Corte (**sentenza n. 235/2006**) a ritenere inammissibile il conflitto di attribuzione sollevato avverso la direttiva 23 settembre 2003 del (Disciplina dei criteri delle modalità di concessione di finanziamenti per la realizzazione di progetti sperimentali, di cui all'art. 41-ter della legge 5 febbraio 1992, n. 104) del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, in quanto emanata in attuazione dell'intesa raggiunta tra lo Stato e le Regioni nella Conferenza unificata (seduta del 15 aprile 2003); intesa nella quale fu valutata e approvata la proposta governativa di ripartire il Fondo nazionale per le politiche sociali relativo all'anno 2003, tra le Regioni e di attribuire al Ministero i fondi destinati al finanziamento dei progetti sperimentali previsti dall'art. 41-ter della legge n. 104 del 1992.

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale (**sentenza n. 285/2005**) dell'art. 10, comma 4, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, nella parte in cui esso non disponeva che il decreto ministeriale ivi previsto fosse «adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano», limitatamente alla disciplina concernente «il tetto massimo di risorse finanziarie, a valere sulla quota cinema del Fondo per lo spettacolo di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163, destinate al contributo di cui al comma 1 ed a quello di cui al comma 5, le modalità tecniche di erogazione dei medesimi, i tempi e le modalità dell'eventuale reinvestimento nella produzione del contributo di cui al comma 1, nonché le modalità tecniche di monitoraggio circa l'impiego dei contributi erogati».

Nella sentenza n. 50/2008, la Corte, ha dichiarato incostituzionale *in parte qua* la disposizione impugnata, in quanto non potendo comporsi il concorso di competenze statali e regionali mediante l'applicazione del principio di prevalenza, si imponeva come necessaria la previsione di forme di leale collaborazione che, nelle specie, avendo riguardo agli interessi implicati e alla peculiare rilevanza di quelli connessi agli ambiti materiali rimessi alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, potevano dirsi adeguatamente attuate solo mediante la previa acquisizione del parere della Conferenza unificata in sede di adozione del decreto di fissazione dei criteri di ripartizione del Fondo.

Con la **sentenza n. 142/2008** la Corte ha affermato che poiché il Fondo per la mobilità sostenibile nelle aree urbane produce effetti anche sull'esercizio delle attribuzioni regionali in materia di trasporto pubblico locale affinché esso si svolga nei limiti della sostenibilità ambientale, si giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione (in tal senso, v. anche **sentenze n. 63/2008; n. 201/2007; n. 285/2005**), che deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (così anche **sentenza n. 50/2008**). Nel caso in esame, invece, secondo la

Corte, le disposizioni impugnate (commi 1122 e 1123 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006) non tengono conto di detto parametro, attribuendo al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, senza alcun coinvolgimento regionale, il potere di stabilire, di concerto con il Ministro dei trasporti, la destinazione delle risorse del Fondo, e di prevedere la quota, non inferiore al cinque per cento, da destinare agli interventi per la valorizzazione e lo sviluppo della mobilità ciclistica. Le necessarie forme di leale collaborazione, avendo riguardo agli interessi implicati e alla peculiare rilevanza di quelli connessi all'ambito materiale rimesso alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, possono, d'altro canto, dirsi adeguatamente attuate mediante la previa acquisizione del parere della Conferenza unificata, competente in materia secondo la legislazione vigente, in sede di adozione del decreto ministeriale di destinazione delle risorse del Fondo. La Corte ha concluso ritenendo i predetti commi costituzionalmente illegittimi nella parte in cui non prevedono che il decreto ministeriale sia emanato previa acquisizione del parere della Conferenza unificata.

Con la successiva **sentenza n. 168/2008**, la Corte ha ritenuto che nella misura in cui il fondo di cui al denunciato art. 1, comma 364, della legge n. 296 del 2006 finanzia riduzioni dei costi della fornitura energetica per finalità sociali («riduzione dei costi delle forniture di energia per usi civili a favore di clienti economicamente disagiati, anziani e disabili»), esso interviene nella materia dei «servizi sociali», di potestà legislativa residuale delle Regioni. Per la parte in cui il fondo finanzia, invece, interventi concernenti le specifiche misure di efficienza energetica previste dai citati commi 353, 354, 358 e 359 (e dalle strumentali previsioni attuative di cui ai commi 355, 356 e 360) del medesimo art. 1 della legge n. 296 del 2006, esso interviene nella materia, di potestà legislativa concorrente, della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, deve essere interpretata in senso ampio (**sentenze n. 383/2005; nn. 8, 7 e 6/2004**) e, dunque, anche nel senso di ricomprendere interventi di efficienza energetica. Nella misura, poi, in cui il medesimo fondo finanzia interventi concernenti l'acquisto di apparecchi televisivi dotati di decoder in vista del passaggio alla trasmissione con tecnica «digitale terrestre» (commi 357 e 361), esso interviene in un ambito nel quale, secondo la **sentenza n. 151/2005**, vengono in rilievo una pluralità di materie e interessi particolarmente qualificati, riconducibili alla competenza legislativa esclusiva o concorrente dello Stato (nello stesso senso anche le **sentenze n. 312/2003 e n. 29/1996**). In tale situazione, l'evidente esigenza di un esercizio unitario delle funzioni amministrative relative alla diffusione, in tutto il territorio nazionale, della suddetta tecnica di trasmissione televisiva giustifica l'assunzione diretta di dette funzioni da parte dello Stato, nella forma dell'erogazione di un contributo economico in favore degli utenti.

Così individuati gli ambiti di competenza per materia su cui il fondo interviene, la Corte ha ritenuto che la peculiarità dei diversi e non omogenei interessi sottesi alle suddette competenze e funzioni non consente, nella specie, di riscontrare una competenza legislativa statale o regionale sicuramente prevalente sulle altre. Si configura, secondo la Corte, un'ipotesi in cui è necessario fare applicazione del principio di leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze.

Su queste premesse, ha proseguito la Corte, va osservato che il fondo unitario disciplinato dalle norme censurate, pur essendo destinato a soddisfare anche l'interesse dello Stato all'attuazione del pluralismo informativo esterno, ha tuttavia un forte impatto sulle competenze legislative regionali nelle materie dei servizi sociali e della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». La rilevanza di questo impatto è tale da imporre al legislatore statale di stabilire la destinazione ed effettuare il riparto delle risorse tra i diversi interventi adottando, quale adeguato strumento di coinvolgimento delle Regioni, l'intesa «forte» (**sentenza n. 6/2004**). In particolare, ha proseguito la Corte, dovrà essere oggetto di intesa anche la determinazione della quota del fondo da utilizzare per finalità sociali e di quella da utilizzare per finalità di efficienza energetica, senza che possano valere i limiti, rispettivamente di 39 milioni di euro e di 11 milioni di euro annui, unilateralmente posti dal legislatore statale con le norme censurate.

Ne consegue, ha concluso la Corte, che il comma 364 – il quale prevede che «Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti le condizioni, le modalità e i termini per l'utilizzo della dotazione del Fondo di cui al comma 362, da destinare al finanziamento di interventi di carattere sociale, da parte dei comuni, per la riduzione dei costi delle forniture di energia per usi civili a favore di clienti economicamente disagiati, anziani e disabili e, per una somma di 11 milioni di euro annui per il biennio 2008-2009, agli interventi di efficienza energetica di cui ai commi da 353 a 361» – deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo: a) nella parte in cui non contiene, dopo le parole «da adottare», le parole «d'intesa con la Conferenza unificata» (attualmente disciplinata dall'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281); b) nella parte in cui contiene l'inciso: «per una somma di 11 milioni di euro annui per il biennio 2008-2009».

Nella **sentenza n. 142/2008** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 1, commi 1122 - in base al quale le risorse del Fondo per la mobilità sostenibile sono destinate, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dei trasporti - dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 - e 1123 - il quale dispone infine la destinazione di una quota non inferiore al 5 per cento del Fondo in favore di uno specifico fondo preesistente, e cioè del Fondo per la mobilità ciclistica - della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui non prevedono che il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dei trasporti, sia emanato previa acquisizione del parere della Conferenza unificata.

Difatti, ha ritenuto la Corte, poiché il Fondo in esame produce effetti anche sull'esercizio delle attribuzioni regionali in materia di trasporto pubblico locale affinché esso si svolga nei limiti della sostenibilità ambientale, si giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione (**sentenze n. 63/2008; n. 201/2007; n. 285/2005**), che deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (**sentenza n. 50/2008**). Nel caso in esame, invece, i commi 1122 e 1123 dell'art. 1 non tengono conto di detto parametro, attribuendo al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, senza alcun coinvolgimento regionale, il potere di stabilire, di concerto con il Ministro dei trasporti, la destinazione delle risorse del Fondo, e di prevedere la quota, non inferiore al cinque per cento, da destinare agli interventi per la valorizzazione e lo sviluppo della mobilità ciclistica. Le necessarie forme di leale collaborazione, avendo riguardo agli interessi implicati e alla peculiare rilevanza di quelli connessi all'ambito materiale rimesso alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, possono, d'altro canto, dirsi adeguatamente attuate mediante la previa acquisizione del parere della Conferenza unificata, competente in materia secondo la legislazione vigente, in sede di adozione del decreto ministeriale di destinazione delle risorse del Fondo.

Ad analoga conclusione di illegittimità costituzionale in parte qua la Corte è pervenuta con la medesima **sentenza n. 168/2008** in relazione all'art. 1, comma 1284, della legge n. 296 del 2006. La Corte ha affermato che la concorrenza di competenze giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione; ne consegue, ha ritenuto la Corte, che il denunciato comma 1284, nel testo originario, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede che le modalità di funzionamento e di erogazione delle risorse del fondo sono indicate «Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro degli affari esteri, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari e della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281», anziché «Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro degli affari esteri, da adottare d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari».

Non fondata è stata invece ritenuta la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 365, della legge n. 296 del 2006 (**sentenza n. 168/2008**). La Corte ha ritenuto che la disposizione in esame non riguardasse solo materie di competenza della Regione, ma anche materie di competenza esclusiva dello Stato; ma tenuto conto che il denunciato comma 365 già contemplava un "accordo" tra i soggetti coinvolti nella gestione dei suddetti interventi, detto accordo fosse da intendere quale "intesa forte" tale da soddisfare pienamente le esigenze della leale collaborazione prospettate dalla ricorrente.

Con la **sentenza n. 424/2004**, la normativa impugnata è stata ritenuta lesiva delle prerogative regionali, in quanto nell'attuale assetto costituzionale della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di sport, non possono non comportare un diretto coinvolgimento delle Regioni, in quanto anche esse titolari di potestà legislativa nella specifica materia. La Corte ha ritenuto che di tale esigenza non tiene, evidentemente, conto l'impugnata norma di cui all'art. 4, comma 204, della legge n. 350 del 2003, la quale, mentre è del tutto indeterminata in ordine al soggetto erogatore del finanziamento in questione e ai criteri di riparto dello stesso, non prevede alcun, pur necessario, coinvolgimento delle Regioni. Per tale assorbente considerazione, la norma stessa deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

Analogo è l'ordine ragionato seguito nella **sentenza n. 308/2004**, nella quale la Corte ha evidenziato che la normativa censurata riservava ogni potere decisionale ad organi dello Stato o ad enti ad esso comunque riferibili, assegnando alle Regioni un ruolo meramente consultivo. Ne è conseguita la declaratoria di illegittimità costituzionale della suddetta norma.

In proposito notevole è il passaggio contenuto nella **sentenza n. 16/2004**, laddove la Corte ha affermato che la norma impugnata non prevede alcun ruolo delle Regioni volta a volta interessate nella attribuzione dei finanziamenti, mentre si limita a chiamare la Conferenza Stato-città ed autonomie locali (nemmeno la Conferenza Stato-Regioni o la Conferenza unificata) ad esprimere un parere sul regolamento di attuazione, restando oscuro e sostanzialmente privo di portata normativa il generico richiamo ("resta fermo") alle disposizioni del d.lgs. n. 281 del 1997. In definitiva, secondo la Corte, l'intervento in questione si atteggia come prosecuzione di una pratica di trasferimento diretto di risorse dal bilancio dello Stato ai Comuni per scopi determinati dalla legge statale, in base a criteri stabiliti, nell'ambito della stessa legge, dall'amministrazione dello Stato: pratica che ha trovato nel passato frequente impiego, sulla base della premessa per cui la finanza locale era materia rimessa alla legislazione statale e alla gestione amministrativa del Ministero dell'interno (al quale, significativamente, la norma impugnata attribuisce il compito di disporre dei finanziamenti in questione), ma che oggi risulta del tutto estranea al quadro costituzionale delineato dal nuovo articolo 119 della Costituzione.

Ancora nella **sentenza n. 16/2004**, la Corte ha affermato che per quanto riguarda la disciplina della spesa e il trasferimento di risorse dal bilancio statale, lo Stato può e deve agire in conformità al nuovo riparto di competenze e alle nuove regole, disponendo i trasferimenti senza vincoli di destinazione specifica, o, se del caso, passando attraverso il filtro dei programmi regionali, coinvolgendo dunque le Regioni interessate nei processi decisionali concernenti il riparto e la destinazione dei fondi, e rispettando altresì l'autonomia di spesa degli enti locali.

Nella **sentenza n. 222/2005** la Corte ha affermato che, proprio nei casi in cui si versi in casi di finanziamento previsto in ambiti di competenza regionale, la necessità di assicurare il rispetto delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle Regioni impone di prevedere che queste ultime siano pienamente coinvolte nei processi decisionali concernenti il riparto dei fondi (**sentenze nn. 49 e 16/2004**); ciò tenendo altresì conto del «limite discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119» (v. **sentenza n. 37/2004**). Da questo

punto di vista, ha proseguito la Corte, va ritenuto insufficiente il meccanismo previsto dalla disposizione censurata, che – ai fini della emanazione del d.P.C.m. per la ripartizione del fondo e a differenza di quanto previsto dall'art. 20, comma 5, del d.lgs. n. 422 del 1997 – si limita a richiedere che sia «sentita» la Conferenza unificata Stato-Regioni di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997, riducendo in tal modo gli spazi di autonomia riconosciuti alle Regioni nel complessivo sistema di finanziamento del trasporto pubblico locale. È invece costituzionalmente necessario, al fine di assicurare in modo adeguato la leale collaborazione fra le istituzioni statali e regionali, che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri cui fa riferimento la disposizione impugnata sia adottato sulla base di una vera e propria intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997.

Diversamente, con la **sentenza n. 423/2004**, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 46, comma 3, della legge n. 289 del 2002, nella parte in cui non ha previsto che la «misura complessiva» del Fondo sia determinata con il coinvolgimento delle Regioni, necessario per assicurare «una dimensione che permetta un livello delle prestazioni adeguato, anche se non ottimale». Si contesta, in altri termini, che la quantità di risorse da destinare alla spesa sociale non sia stata «concordata tra Stato e Regioni».

Nel merito, la Corte ha ritenuto che, tenuto anche conto della tipologia dei flussi finanziari destinati a confluire nel Fondo in questione, secondo quanto disposto dall'art. 20 della legge n. 328 del 2000, deve escludersi che nella fase di determinazione, ad opera del legislatore nazionale, dell'ammontare delle risorse da allocare nel Fondo stesso per il finanziamento della spesa sociale, sia configurabile – «nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi» anche solo «nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» (sentenza n. 6 del 2004) – un diretto coinvolgimento delle Regioni. Spetta, infatti, in via esclusiva allo Stato, nell'esercizio dei poteri di regolazione finanziaria, stabilire quanta parte delle risorse debba essere destinata alla copertura della spesa sociale. Né, d'altra parte, in sede di predisposizione e di approvazione dell'annuale legge finanziaria o di altri atti legislativi incidenti sulla formazione o sull'assestamento del bilancio dello Stato, è configurabile il formale coinvolgimento delle Regioni. Tale coinvolgimento – in ossequio al principio di leale collaborazione – deve, invece, essere assicurato nella fase di concreta ripartizione delle risorse finanziarie alle Regioni, anche attraverso l'intesa in sede di Conferenza unificata, così come previsto dall'art. 20, comma 7, della citata legge n. 328 del 2000.

Nella **sentenza n. 255/2004**, la Corte ha affermato che per gli ambiti di legislazione divenuti ormai di competenza regionale ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., ma caratterizzati da una procedura accentrata, il legislatore statale è chiamato a riformare profondamente le leggi vigenti (in casi come questi, non direttamente modificabili dai legislatori regionali) per adeguarle alla mutata disciplina costituzionale. In tale opera, naturalmente, le disposizioni concernenti le funzioni amministrative di erogazione di finanziamenti pubblici dovranno risultare conformi alle prescrizioni contenute nell'art. 118 Cost.; in particolare, dunque, ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, i quali governano la allocazione delle funzioni amministrative, incluse quelle che qui vengono in considerazione. Conseguentemente, almeno per i profili per i quali occorra necessariamente una considerazione complessiva a livello nazionale dei fenomeni e delle iniziative, dovranno essere elaborate procedure che continuino a svilupparsi a livello nazionale, con l'attribuzione sostanziale di poteri deliberativi alle Regioni od eventualmente riservandole allo stesso Stato, seppur attraverso modalità caratterizzate dalla leale collaborazione con le Regioni (a questo riguardo, si veda, più di recente **sentenza n. 320/2005**).

Con la **sentenza n. 201/2007** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 359, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, nella parte in cui non prevede uno strumento idoneo a garantire la leale collaborazione tra Stato e Regioni. La Corte, infatti, ha più volte affermato che i fondi con vincolo di destinazione sono illegittimi se riguardano materie regionali e

non sussistono ragioni di gestione unitaria con riferimento alle disposizioni dell'art. 118 Cost. e che sono illegittimi qualora riguardino più materie concorrenti di diversa competenza (nella specie il fondo è destinato all'adeguamento tecnologico nel settore sanitario) o materie che esigono una disciplina unitaria (attenendo a politica comunitaria) e non prevedano il coinvolgimento delle Regioni.

In generale, ha osservato la Corte, «per le ipotesi in cui ricorra una “concorrenza di competenze”, la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze. In tal caso – ove [...] non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa – si deve ricorrere al canone della “leale collaborazione”, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze» (**sentenze nn. 50 e 219/2005**). La decisione citata da ultimo ha poi aggiunto che «a tal fine l'individuazione della tipologia più congrua compete alla discrezionalità del legislatore».

Più in particolare, in un caso in cui la disposizione censurata attribuiva al CIPE l'emissione di delibere per l'individuazione in concreto degli interventi e la ripartizione delle risorse, la disposizione è stata dichiarata illegittima nella parte in cui non prevedeva che l'approvazione da parte di tale comitato delle condizioni e delle modalità di attuazione degli interventi dovesse essere preceduta dall'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (**sentenza n. 242/2005**).

Tale orientamento, ha proseguito la Corte, deve essere confermato, fermo restando che la molteplicità di tematiche coinvolte dal piano programmatico dei previsti interventi finanziari, previsto dalla disciplina censurata, giustifica la discrezionalità legislativa circa la scelta del modulo concertativo più idoneo a salvaguardare le competenze regionali, non riscontrandosi l'esigenza di specifici strumenti costituzionalmente vincolati di concertazione (**sentenza n. 231/2005**). Infatti, tra gli obiettivi del Piano, oltre quelli suindicati di competenza esclusiva statale, ve ne sono altri che possono essere perseguiti con interventi in materie di competenza statale, ma anche in materie per le quali è prevista la competenza, quantomeno concorrente, delle Regioni, quali la crescita e l'occupazione. Inoltre, una quota del fondo dovrà essere destinata a interventi di adeguamento tecnologico nel settore sanitario, cioè in una materia che rientra nella tutela della salute, di competenza concorrente.

Fondi statali con vincoli di destinazione: eccezioni al divieto.

Con la **sentenza n. 222/2005** la Corte ha affermato che le eccezioni a questo divieto sono possibili solo nell'ambito e negli stretti limiti di quanto previsto negli artt. 118, primo comma, Cost., 119, quinto comma, (**sentenze n. 49 e n. 16/2004**), 117, secondo comma, lettera e), Cost. (**sentenze n. 77/2005 e n. 14/2004**).

Fondi statali con vincoli di destinazione: legittimità degli stessi in via transitoria in ossequio al principio di continuità e per le esigenze di economia nazionale.

Con la **sentenza n. 370/2003** la Corte, avendo dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 70, commi 1, 3 e 8, nonché comma 4, limitatamente all'inciso "nei limiti delle proprie risorse ordinarie di bilancio e di quelle aggiuntive di cui al comma 3", della legge n. 448 del 2001, ha ritenuto la particolare rilevanza sociale del servizio degli asili-nido, relativo a prestazioni che richiedono continuità di erogazione in relazione ai diritti costituzionali implicati.

Con la **sentenza n. 423/2004**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 101, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, limitatamente alle parole «detratte una quota fino a 20 milioni di euro per l'anno 2004 e fino a 40 milioni di euro per ciascuno degli anni 2005 e

2006 da destinare all'ulteriore finanziamento delle finalità previste dall'art. 2, comma 7, della legge 27 dicembre 2002, n. 289», nonché alle parole «lo Stato concorre al finanziamento delle Regioni che istituiscono il reddito di ultima istanza quale strumento di accompagnamento economico ai programmi di reinserimento sociale, destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale ed i cui componenti non siano beneficiari di ammortizzatori sociali destinati a soggetti privi di lavoro».

Al riguardo la Corte ha ritenuto che la particolare rilevanza della misura in questione – che richiede continuità di erogazione, in relazione ai diritti costituzionali implicati – giustifica «che restino salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti» (**sentenza n. 370/2003**).

Nella **sentenza n. 162/2005** ha esaminato la questione avente ad oggetto il comma 82 dell'art. 4 della legge n. 350 del 2003, ritenendola non fondata.

Anzitutto la Corte ha escluso che l'incremento delle disponibilità del fondo per agevolare i processi di internazionalizzazione ed i programmi di penetrazione commerciale promossi dalle imprese artigiane e dai consorzi di esportazione a queste collegati sia riconducibile alla materia "tutela della concorrenza", nel suo profilo dinamico e promozionale (art. 117, secondo comma, lettera e, della Costituzione). Contrariamente a quanto prospettato dalla difesa erariale, infatti, ha motivato la Corte, l'esame della norma censurata dimostra che il finanziamento in questione non può rientrare in questa materia: esso non è idoneo ad incidere sull'equilibrio economico generale, essendo privo del requisito oggettivo dell'"impatto complessivo", tenuto conto anche dell'esiguità dei mezzi economici impegnati nel quadro della complessiva manovra disposta con la legge finanziaria del 2004 (10 milioni di euro per l'anno 2004) (in tal senso, v. anche **sentenze nn. 107, 77/2005**). L'ambito materiale nel quale interviene la disposizione denunciata è l'artigianato. L'art. 117 della Costituzione, dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, non annoverando l'artigianato tra le materie tassativamente riservate alla legislazione statale o a quella concorrente, implicitamente demanda questa materia alla potestà legislativa residuale delle Regioni, modificando in tal modo la precedente previsione costituzionale, che invece assegnava allo Stato il compito di stabilire i principi fondamentali in materia di artigianato, prevedendo la competenza concorrente delle Regioni. Appartiene pertanto alla competenza legislativa residuale delle Regioni l'adozione delle misure di sviluppo e sostegno dell'artigianato, e, in questo ambito, la disciplina dell'erogazione di agevolazioni, contributi e sovvenzioni di ogni genere.

Se però, ha proseguito la Corte, il sostegno economico alla internazionalizzazione delle imprese artigiane è ormai riconducibile ad una materia di cui al quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, ciò non comporta l'incostituzionalità dell'art. 4, comma 82, della legge n. 350 del 2003.

La norma denunciata, infatti, non istituisce un nuovo fondo a destinazione vincolata, ma si limita ad incrementare le disponibilità di un fondo preesistente alla modifica del Titolo V, Parte II, della Costituzione, in vista del raggiungimento di finalità ad esso già proprie. Invero, l'art. 37 della legge n. 949 del 1952, nel contesto di un più ampio provvedimento per lo sviluppo dell'economia e l'incremento dell'occupazione, ha previsto la formazione di un fondo, presso la Cassa per il credito alle imprese artigiane, per il concorso nel pagamento degli interessi sulle operazioni di credito a favore delle imprese artigiane, effettuate dagli istituti e aziende di credito, rimettendo ad appositi comitati tecnici regionali l'attività di concessione dei contributi. Provvedimenti legislativi successivi hanno di volta in volta conferito al fondo in questione ulteriori assegnazioni per i vari esercizi finanziari. La legge 5 marzo 2001, n. 57, nel dettare disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati, ha assegnato al fondo per il concorso nel pagamento degli interessi sulle operazioni di credito a favore delle imprese artigiane una nuova finalità, il sostegno all'internazionalizzazione. L'art. 21, comma 7, di tale legge prevede infatti che le disponibilità del fondo in questione "possono essere utilizzate anche per agevolare il sostegno finanziario ai processi esportativi delle imprese artigiane e ai programmi di penetrazione commerciale e di

internazionalizzazione promossi dalle imprese stesse e dai consorzi *export* a queste collegati, secondo finalità, forme tecniche, modalità e condizioni da definire con decreto del Ministro del commercio con l'estero, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica".

Su questa linea, ha proseguito la Corte, si pone il denunciato comma 82 dell'art. 4 della legge n. 350 del 2003: esso pertanto si giustifica, in via transitoria e fino all'attuazione del nuovo modello delineato dall'art. 119 della Costituzione, in conseguenza del principio di continuità dell'ordinamento, più volte richiamato dalla Corte dopo la modifica del Titolo V (**sentenza n. 255/2004**), attesa l'esigenza di non far mancare finanziamenti ad un settore rilevante e strategico dell'economia nazionale, quello dell'impresa artigiana, al quale la Costituzione (art. 45) guarda con particolare favore. In quest'ultima **sentenza n. 255/2004**, la Corte ha affermato che se il sostegno finanziario degli spettacoli è ormai riconducibile ad una materia di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.; ciò però non significa l'automatica sopravvenuta incostituzionalità della legislazione statale vigente in materia, anzitutto in conseguenza del principio della continuità dell'ordinamento, più volte richiamato dalla Corte dopo la modifica del Titolo V (**sentenze n. 383 e n. 376/2002, ordinanza n. 270/2003**).

Si veda, da ultimo, la **sentenza n. 50/2008**, già citata nel testo.

Fondi statali con vincoli di destinazione: il criterio della sussidiarietà ascendente.

Con la **sentenza n. 160/2005** la Corte ha individuato un ulteriore criterio di discernimento per valutare la legittimità dei fondi a destinazione vincolata, quello della c.d. sussidiarietà ascendente (v. anche **sentenza n. 423/2004**).

Nel merito la Corte ha riaffermato il principio secondo cui non sono consentiti finanziamenti a destinazione vincolata disposti con legge statale in materie la cui disciplina spetti alle Regioni perché non rientranti in ipotesi di competenza esclusiva dello Stato (v. anche **sentenze n. 370/2003, n. 16/2004, n. 51/2005**). Le funzioni attribuite alle Regioni ricomprendono pure la possibilità di erogazione di contributi finanziari a categorie di soggetti pubblici o privati, dal momento che, in numerose materie di competenza regionale, le politiche consistono appunto nella determinazione di incentivi economici ai diversi soggetti che vi operano e nella disciplina delle modalità per la loro erogazione (v. **sentenza n. 320/2004**). La Corte ha proseguito ritenendo che dal rilievo che la costruzione della sede principale di un istituto di cultura, finalità perseguita dal finanziamento disposto con la norma censurata, è strumentale alla "organizzazione di attività culturali", materia inclusa nell'art. 117, terzo comma, Cost., e quindi di competenza legislativa concorrente, consegue la illegittimità costituzionale della norma in questione, la quale non soltanto ha stabilito l'erogazione in oggetto, ma ha anche attribuito a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il compito di disciplinarne l'attuazione.

A questo punto la Corte, introducendo un importante criterio per la valutazione della legittimità costituzionale dei fondi statali vincolati, ha affermato che nel caso esaminato l'esiguità della somma stanziata escludeva comunque la necessità di una sua gestione unitaria in applicazione del principio c.d. di sussidiarietà ascendente ai sensi dell'art. 118, primo comma, della Costituzione (in tal senso si veda anche **sentenza n. 31/2005**). Sicché l'attribuzione di funzioni amministrative ad un organo statale è stata ritenuta in contrasto con l'art. 117 della Costituzione.

Nella **sentenza n. 151/2005** la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi da 1 a 6, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 per contrasto con l'art. 117, commi terzo e sesto, della Costituzione.

Ad avviso della Regione ricorrente le disposizioni impugnate – in quanto finalizzate a promuovere l'acquisto, da parte dei privati, degli strumenti necessari per accedere alle nuove tecnologie della comunicazione radiotelevisiva – si sarebbero collocate a cavallo tra le materie della

innovazione tecnologica e dell'ordinamento della comunicazione, nelle quali spetterebbe allo Stato la sola legislazione di principio, restando invece del tutto estranee alla funzione di tutela della concorrenza, di competenza statale, con conseguente l'illegittimità del previsto intervento finanziario diretto dello Stato. La Corte ha ritenuto che le disposizioni impugnate riguardassero sicuramente pluralità di materie e di interessi (tutela della concorrenza, sviluppo tecnologico, tutela del pluralismo di informazione), appartenenti alla competenza legislativa esclusiva o concorrente dello Stato, senza che alcuna tra esse potesse dirsi prevalente così da attrarre l'intera disciplina.

Ciò posto, avuto anche riguardo all'eccezionalità della situazione caratterizzata dal passaggio alla tecnica digitale terrestre, la Corte ha ritenuto che l'assunzione diretta di una funzione amministrativa da parte dello Stato, nella forma dell'erogazione di un contributo economico in favore degli utenti, previa adozione di un regolamento che stabilisca criteri e modalità di attribuzione di tale contributo, appare nella specie giustificata – alla stregua del principio di sussidiarietà sancito dall'art. 118, primo comma, della Costituzione – da una evidente esigenza di esercizio unitario della funzione stessa, non potendo un siffatto intervento a sostegno del pluralismo informativo non essere uniforme sull'intero territorio nazionale.

La Corte ha concluso ritenendo che l'intervento appare d'altro canto “ragionevole e proporzionato”, secondo i criteri individuati dalla giurisprudenza costituzionale, in relazione al fine perseguito, a prescindere dalla sua relativa modestia dal punto di vista finanziario (**sentenza n. 272/2004**), atteso che l'incentivazione economica all'acquisto del *decoder*, da parte degli utenti, appare all'evidenza uno strumento non irragionevole di diffusione della tecnica digitale terrestre di trasmissione televisiva.

Tale impostazione è stata ribadita nella **sentenza n. 242/2005**, nella quale la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi da 106 a 111 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (che istituiscono e disciplinano un Fondo rotativo nazionale affidato alla gestione della società Sviluppo Italia «per effettuare interventi temporanei di potenziamento del capitale di imprese medio-grandi che presentino nuovi programmi di sviluppo, anche attraverso la sottoscrizione di quote di minoranza di fondi immobiliari chiusi che investono in esse»), in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione.

La Corte ha ritenuto che essendo il Fondo rotativo nazionale finalizzato alla crescita e allo sviluppo del tessuto produttivo nazionale, il livello regionale è stato valutato come strutturalmente inadeguato per il raggiungimento di detta finalità.

Tuttavia, ha proseguito la Corte, la “chiamata in sussidiarietà” di funzioni che costituzionalmente spettano alle Regioni comporta anche la necessità che lo Stato coinvolga sostanzialmente le Regioni stesse, «poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (cfr., ancora, **sentenza n. 303/2003**).

Su questa linea si è anche ammesso che, ove non sussistano ancora adeguati strumenti di partecipazione delle Regioni ai procedimenti legislativi statali, quanto meno debbano essere previsti «adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali» (v. **sentenza n. 6/2004**).

Nel caso in esame, ha ritenuto la Corte, mentre non appare configurabile alcun tipo di coinvolgimento delle Regioni nell'ambito dell'attività meramente gestoria affidata a Sviluppo Italia s.p.a., il fondamentale ruolo di tipo normativo in materia riconosciuto al CIPE è senz'altro in grado di costituire la sede idonea per un coinvolgimento delle Regioni che risulti adeguato ad equilibrare le esigenze di leale collaborazione con quelle di esercizio unitario delle funzioni attratte in sussidiarietà al livello statale; la Corte ha concluso ritenendo che ciò comporta, necessariamente, la conseguenza che il comma 110 dell'art. 4 della legge n. 350 del 2003 sia integrato dalla previsione

che i poteri del CIPE in materia di determinazione delle condizioni e delle modalità di attuazione degli interventi di gestione del Fondo rotativo nazionale per gli interventi nel capitale di rischio possano essere esercitati solo di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Stesso ordine ragionato è posto a fondamento della **sentenza n. 320/2005**.

Infatti, anche in questa pronuncia la Corte ha risolto alcune delle questioni prospettate nel senso della non fondatezza delle stesse. Infatti le disposizioni incidenti sul finanziamento delle attività cinematografiche (artt. 10, comma 4, 12, comma 4, 17, comma 4, e 19, commi 3 e 5, della legge n. 28 del 2004) sono state valutate come riconducibili ad una ipotesi di «chiamata in sussidiarietà» di un intero segmento di attività amministrativa, sicché è stata così esclusa la lamentata violazione dell'art. 119 Cost.

La Corte, nella **sentenza n. 63/2008**, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 853, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nella parte in cui non prevede che i poteri del CIPE di determinazione dei criteri e delle modalità di attuazione degli interventi di cui al Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti UE sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà siano esercitati d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Nella motivazione della pronuncia, la Corte ha posto in evidenza che la norma impugnata non identificava i settori nei quali operano le imprese in difficoltà beneficiarie di detti aiuti, in quanto la disposizione in questione disciplinava finanziamenti riferibili ad una pluralità di materie (agricoltura, commercio, industria, pesca, turismo etc. cui corrispondono altrettante materie, tutte essenzialmente di competenza regionale), in relazione ai molteplici settori nei quali le imprese in difficoltà, cui detti finanziamenti erano destinati, si trovavano ad operare. Secondo la Corte, il Fondo in esame risultava diretto a perseguire finalità di politica economica che andavano oltre la sola dimensione regionale, con conseguente deroga al normale riparto di competenze fra lo Stato e le Regioni per «attrazione in sussidiarietà» allo Stato della relativa disciplina, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. A questo punto la Corte ha affermato che «l'attrazione in sussidiarietà» allo Stato di funzioni spettanti alle Regioni comporta la necessità che lo Stato coinvolga le Regioni stesse «poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà». Nel caso in esame, ha concluso la Corte, la norma impugnata, in violazione di detti parametri, attribuiva al CIPE il potere di stabilire, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, criteri e modalità di realizzazione degli interventi del Fondo, senza prevedere un coinvolgimento delle Regioni idoneo ad equilibrare le esigenze di leale collaborazione con quelle di esercizio unitario delle funzioni attratte in sussidiarietà al livello statale.

Nella **sentenza n. 133/2008**, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 893 e 894, dell'art. 1, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che istituiscono il «Fondo per il sostegno agli investimenti per l'innovazione negli enti locali» e ne determinano le modalità di realizzazione degli interventi e di erogazione dei finanziamenti con atti ministeriali, sollevata in relazione agli artt. 117, 118, 119 e 120 Cost., per lamentata ingerenza nella materia dell'organizzazione amministrativa della Regione e degli enti locali, con violazione del principio di leale collaborazione. Secondo la Corte, i commi sopra richiamati oltre a rientrare nella competenza esclusiva dello Stato, di cui alla lettera r), secondo comma, dell'art. 117 della Costituzione, trovano fondamento nella lettera p) dello stesso secondo comma che attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato la materia delle «funzioni fondamentali di Comuni, Province e

Città metropolitane». Il Fondo, infatti, ha la finalità di finanziare «progetti degli enti locali relativi agli interventi di digitalizzazione dell'attività amministrativa, in particolare per quanto riguarda i procedimenti di diretto interesse dei cittadini e delle imprese» e costituisce, quindi, uno strumento per agevolare lo svolgimento, da parte degli enti territoriali, di quelle «funzioni fondamentali» che la Costituzione afferma costituiscano una loro ineliminabile attribuzione. Né risulta contraddittorio che il successivo comma 894 conferisca ad un decreto del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali il potere di stabilire «i criteri di distribuzione ed erogazione del Fondo», dato che, avendo questi interventi la finalità di sviluppare le più idonee tecnologie che permettano all'intero sistema degli enti locali di svolgere al meglio le suddette funzioni fondamentali, vi è la necessità che sia assicurato un esercizio unitario della sperimentazione. Da ciò, ha proseguito la Corte, la giustificazione dell'intervento in sussidiarietà da parte dello Stato. In ogni caso, il censurato comma 894 prevede - richiamando specificamente il comma 3- bis dell'art. 14 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 - che debba essere sentito il parere della Commissione permanente per l'innovazione tecnologica nelle Regioni e negli enti locali oltre che quello della Conferenza unificata Stato-Regioni-Città ed Autonomie locali, provvedendo, quindi, a coinvolgere i soggetti interessati ai progetti.

Fondi statali con vincoli di destinazione: il finanziamento incidente su materie "trasversali".

Con la **sentenza n. 31/2005** la Corte ha ritenuto non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 56 della legge n. 289 del 2002, che ha istituito un Fondo finalizzato al finanziamento di progetti di ricerca, di rilevante valore scientifico, anche con riguardo alla tutela della salute e all'innovazione tecnologica e ha attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri poteri normativi e amministrativi per la ripartizione dello stesso Fondo, sollevata in riferimento agli artt. 117, terzo e sesto comma, 118, secondo comma, e 119 della Costituzione. La ricerca scientifica e tecnologica nel nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione, pur essendo inclusa tra le materie appartenenti alla competenza concorrente, deve essere considerata non solo una "materia", ma anche un "valore" costituzionalmente protetto (artt. 9 e 33 della Costituzione), in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati; da ciò consegue, ha ritenuto la Corte, che è ammissibile un intervento "autonomo" statale in relazione alla disciplina delle «istituzioni di alta cultura, università ed accademie», che «hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato» (art. 33, sesto comma, Cost.) e che al di fuori di questo ambito lo Stato conserva una propria competenza in relazione ad attività di ricerca scientifica strumentale e intimamente connessa a funzioni statali, allo scopo di assicurarne un migliore espletamento, sia organizzando direttamente le attività di ricerca, sia promuovendo studi finalizzati. Inoltre, secondo la Corte, il legislatore statale può sempre, nei casi in cui sussista «la potestà legislativa concorrente nella "materia" in esame, non solo ovviamente fissare i principî fondamentali, ma anche attribuire con legge funzioni amministrative a livello centrale, per esigenze di carattere unitario, e regolarne al tempo stesso l'esercizio - nel rispetto dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza - mediante una disciplina che sia logicamente pertinente e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tali fini». Alla luce delle osservazioni che precedono, la disposizione censurata è stata interpretata dalla Corte nel senso che la stessa è finalizzata a finanziare esclusivamente quei progetti di ricerca in relazione ai quali è configurabile, nei limiti indicati, un autonomo titolo di legittimazione del legislatore statale.

Con la **sentenza n. 307/2004** la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e dell'art. 4, commi 9 e 10, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, sollevate, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione.

La Corte ha ritenuto che la normativa oggetto di impugnazione si sostanzia nella mera previsione di contributi finanziari, da parte dello Stato, erogati con carattere di automaticità in favore di soggetti individuati in base all'età o al reddito e finalizzati all'acquisto di *personal computer* abilitati alla connessione ad "internet", in un'ottica evidentemente volta a favorire la diffusione, tra i giovani e nelle famiglie, della cultura informatica. Siffatto intervento, non accompagnato da alcuna disciplina sostanziale riconducibile a specifiche materie, non risulta invasivo di competenze legislative regionali. Esso corrisponde a finalità di interesse generale, quale è lo sviluppo della cultura, nella specie attraverso l'uso dello strumento informatico, il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 della Costituzione), anche al di là del riparto di competenze per materia fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 della Costituzione (cfr., in senso analogo, nel contesto del previgente titolo V, parte seconda, della Costituzione, **sentenze nn. 276 del 1991, 348 del 1990, 829 e 562 del 1988**).

Quanto alla lamentata violazione dell'autonomia finanziaria regionale, ha proseguito la Corte, basti osservare che la provvista destinata ad alimentare i due fondi contemplati dalle disposizioni oggetto di censura è costituita, secondo quanto espressamente previsto dall'art. 27 della legge n. 289 del 2002, dalle «disponibilità, non impegnate alla data di entrata in vigore della presente legge, di cui all'articolo 103, comma 4, della legge 23 dicembre 2000, n. 388», cioè dalle residue disponibilità del fondo istituito presso il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica a garanzia dei crediti al consumo erogati dalle banche nel quadro di un precedente programma di incentivazione della diffusione fra i giovani delle tecnologie informatiche, restando così esclusa qualsiasi riduzione della ordinaria provvista finanziaria destinata alle Regioni. Alla stregua delle considerazioni che precedono, ha concluso la Corte, si rivela infine inconferente anche il riferimento al principio di leale collaborazione, non risultando nella fattispecie coinvolta alcuna potestà regionale.

Con la **sentenza n. 423/2004** la Corte nel ritenere legittima una normativa statale di finanziamento della ricerca scientifica, ha rilevato come detta materia debba essere considerata non solo una "materia", ma anche un "valore" costituzionalmente protetto (artt. 9 e 33 della Costituzione), in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati.

È stato perciò ritenuto che lo Stato conserva una propria competenza in relazione ad attività di ricerca scientifica strumentale e intimamente connessa a funzioni statali, allo scopo di assicurarne un migliore espletamento, sia organizzando direttamente le attività di ricerca sia promuovendo studi finalizzati.

Fondi statali con vincoli di destinazione: esclusione del criterio dell'interesse nazionale.

Esaminando la tesi sostenuta dall'Avvocatura erariale nel senso della legittimità costituzionale della normativa impugnata sulla base di un presunto interesse nazionale, che si rifletterebbe, nella specie, nella attribuzione allo Stato della competenza esclusiva in materia di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117, secondo comma, lettera *m*, della Costituzione), la Corte, nella **sentenza n. 16/2004**, ha ritenuto che l'interesse nazionale non è più, oggi, un limite autonomo della legislazione regionale, né può essere autonomo fondamento di un intervento legislativo statale in materie di competenza regionale (**sentenze n. 303 e n. 370/2003**). Dall'altro lato, è palese che le finalità del Fondo in questione non hanno nulla a che fare con la garanzia, su tutto il territorio nazionale, di livelli essenziali di prestazioni concernenti diritti delle persone. La norma impugnata è stata dunque dichiarata costituzionalmente illegittima.

Fondi statali con vincoli di destinazione: il criterio dell'eventuale pregiudizio per i diritti fondamentali.

Per giudicare in ordine alla legittimità costituzionale di norme istitutive di fondi statali con destinazione vincolata, la Corte, nella **sentenza n. 16/2004**, ha fatto applicazione di un ulteriore criterio, quello dell'eventuale pregiudizio per i diritti fondamentali in caso di caducazione della disciplina oggetto di scrutinio costituzionale, affermando che la caducazione di tale norma. In detta sentenza, la Corte ha rilevato come, a differenza di altre, contenute nella stessa legge, oggetto di pronunzie di accoglimento (**sentenze n. 370/2003 e n. 13/2004**), la caducazione della norma impugnata non comporta diretto e immediato pregiudizio per diritti delle persone, sicché non sussistono ragioni di ordine costituzionale che si oppongano ad una dichiarazione di incostituzionalità *in toto*: con la conseguenza che i fondi in questione dovranno essere assoggettati, se del caso, ad una nuova disciplina legislativa, rispettosa della Costituzione, per essere destinati alla finanza locale.

Nella **sentenza n. 370/2003**, la Corte, pur censurando la illegittimità costituzionale della normativa istitutiva dei fondi statali con vincolo di destinazione, ritenendo la particolare rilevanza sociale del servizio degli asili-nido relativo a prestazioni che richiedevano continuità di erogazione in relazione ai diritti costituzionali implicati, ha fatto salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti.

Con la **sentenza n. 49/2004**, la Corte ha affermato che le norme impuginate devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime e poiché la caducazione di tali norme non comporta diretto e immediato pregiudizio per diritti delle persone non sussistono ragioni di ordine costituzionale che si oppongano ad una dichiarazione di incostituzionalità *in toto*, con la conseguenza che i Fondi in questione dovranno essere assoggettati, se del caso, ad una nuova disciplina legislativa, rispettosa della Costituzione, per essere destinati alla finanza locale.

Fondi vincolati e sistema delle autonomie differenziate.

Con la **sentenza n. 263/2005**, la Corte ha accolto il conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Trento in relazione al decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 28 febbraio 2002, n. 70, che reca disposizioni regolamentari concernenti condizioni e modalità per l'erogazione dei contributi di cui all'art. 80, comma 14, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, in materia di servizi di telefonia rivolti alle persone anziane.

Rileva la Corte che il fondo in questione, istituito nell'ambito di quello nazionale per le politiche sociali, riguarda una materia (servizi di telefonia rivolti alle persone anziane) che rientra nell'assistenza e beneficenza pubblica, per la quale la Provincia, ai sensi dell'art. 8, numero 25, dello statuto, ha competenza legislativa esclusiva.

L'art. 5, comma 2, della legge 386 del 1989 (Norme per il coordinamento della finanza della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano con la riforma tributaria) stabilisce, infatti, che, in materie provinciali, lo Stato con legge può istituire fondi per scopi determinati, i quali devono essere utilizzati, nell'ambito del settore definito dalla legge statale stessa, secondo normative provinciali, e quindi esclude che condizioni e modalità per l'utilizzo di detti fondi possano essere stabiliti con regolamento statale.

Appare evidente, pertanto, l'illegittimità del regolamento statale, nella parte in cui si applica alla Provincia autonoma di Trento.

Motivazioni sostanzialmente analoghe a quelle della **sentenza n. 263/2005** sono alla base dell'accoglimento, con la **sentenza n. 287/2005**, del ricorso per conflitto di attribuzione proposto sempre dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti dello Stato, in relazione al regolamento di cui al decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 13 dicembre 2001, n. 470, concernente

criteri e modalità per la concessione e l'erogazione dei finanziamenti di cui all'art. 81 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, in materia di interventi in favore dei soggetti con handicap grave privi dell'assistenza dei familiari.

Sottolinea la Corte che la disciplina contenuta nelle disposizioni impugnate rientra, ai sensi dell'art. 8, numero 25, dello statuto speciale, nella materia dell'assistenza e beneficenza pubblica, nella quale la Provincia autonoma ha competenza legislativa esclusiva e che le norme regolamentari non concernono – come invece sostenuto dall'Avvocatura dello Stato – i livelli essenziali delle prestazioni concernenti l'assistenza e la beneficenza pubblica.

La riconduzione della disciplina in questione alla materia dell'assistenza e beneficenza pubblica implica, quindi, secondo la Corte, una diretta interferenza, da parte del regolamento impugnato, nella competenza legislativa esclusiva della Provincia autonoma in tale materia, in palese violazione del principio per cui un decreto ministeriale non può comunque disciplinare materie di competenza legislativa delle Province autonome (si vedano, fra le altre, le **sentenze nn. 267/2003 e 371/2001**).

In conseguenza delle esposte considerazioni, la Corte ha dichiarato che non spetta allo Stato il potere di disciplinare con regolamento ministeriale i criteri e le modalità per la concessione e l'erogazione da parte della Provincia autonoma di Trento dei finanziamenti previsti dall'articolo 80, comma 14, della legge n. 388 del 2000, e devono, conseguentemente, annullarsi gli articoli del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 470 del 2001, nella parte in cui si applicano alla Provincia autonoma di Trento.

Fondi: insussistenza di fondo vincolato.

Con la **sentenza n. 202/2007**, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 337, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, il quale prevede finanziamenti vincolati, finalizzati al sostegno del volontariato e di attività nel settore sociale e della ricerca.

La Corte ha infatti ritenuto che nella specie non si versasse in un'ipotesi di fondo vincolato. Infatti, ha affermato la Corte, le disposizioni censurate, nel condizionare la riduzione del 5 per mille dell'IRPEF alla scelta del contribuente, attribuiscono le corrispondenti quote ai soggetti che svolgono attività etico-sociali indicati dal contribuente medesimo e, quindi, escludono che tali quote siano qualificabili come entrate tributarie erariali. Ne consegue che queste norme non istituiscono un fondo patrimoniale statale vincolato al finanziamento di una determinata spesa pubblica nelle materie di competenza legislativa regionale richiamate dalle ricorrenti, ma si limitano a conferire una mera evidenza contabile alle quote del 5 per mille incassate.

Con la **sentenza n. 145/2008**, la Corte ha ritenuto il censurato combinato disposto dell'articolo 1, commi 362, 363 e 364, della legge n. 296 del 2006 lesivo dell'autonomia finanziaria e legislativa delle Regioni, nella parte in cui, per l'anno 2007, pone il vincolo di destinazione specifica del fondo per interventi di riduzione dei costi della fornitura energetica per finalità sociali e dispone che, per il medesimo anno, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sono stabiliti le condizioni, le modalità e i termini per l'utilizzo della dotazione del fondo stesso. La Corte ha comunque specificato che, in conseguenza, da tale pronuncia di illegittimità costituzionale consegue che a ciascuna Regione la quota parte del fondo loro spettante dovrà essere assegnata genericamente, per il perseguimento di finalità sociali, senza, perciò, il suindicato vincolo di destinazione specifica (si vedano anche le **sentenze n. 118/2006 e n. 423/2004**).

Effetti della declaratoria di illegittimità costituzionale di normativa statale istituita di fondi a destinazione vincolata.

Con la **sentenza n. 370/2003** la Corte, avendo dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 70, commi 1, 3 e 8, nonché comma 4, limitatamente all'inciso "nei limiti delle proprie risorse ordinarie di bilancio e di quelle aggiuntive di cui al comma 3", della legge n. 448 del 2001, ha ritenuto che detta declaratoria comporta che restino salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti.

Con la **sentenza n. 423/2004** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 46, comma 2, della legge n. 289 del 2002, limitatamente alle parole in esso contenute: «destinando almeno il 10 per cento di tali risorse a sostegno delle politiche in favore delle famiglie di nuova costituzione, in particolare per l'acquisto della prima casa di abitazione e per il sostegno alla natalità». A tal riguardo, la Corte ha precisato che quanto alla eventuale utilizzazione, che potrebbe essere già avvenuta, ad opera delle Regioni nei limiti delle somme loro assegnate per le suddette finalità, essa costituirebbe comunque l'espressione di una scelta di politica sociale del tutto legittima, sicché non viene in rilievo un problema di salvaguardia di effetti, in ipotesi, già prodottisi.

Nella stessa **sentenza n. 423/2004**, la Corte ha affermato che il venir meno del vincolo di scopo comporta che le suddette somme dovranno confluire nei bilanci regionali in maniera "indistinta" e potranno, pertanto, essere impiegate dalle Regioni stesse secondo autonome scelte di politica sociale.

Con la **sentenza n. 118/2006**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 153, della legge n. 311 del 2004, il quale sottrae, con la destinazione vincolata ivi prevista, dal Fondo per le politiche sociali oggetto di ripartizione tra le Regioni, la somma di euro 500.000 per l'anno 2005. La Corte ha proseguito evidenziando che resta fermo che la quota parte di tale somma reintegrata nel Fondo predetto potrà essere dalle Regioni medesime utilizzata, nella misura spettante a ciascuna di esse, ivi compresa la ricorrente, per finalità sociali con discrezionale apprezzamento degli scopi da perseguire.

Declaratorie di illegittimità costituzionale di disposizioni in tema di "fondi vincolati".

Come risulta dal presente studio, numerose sono le sentenze di declaratoria di illegittimità costituzionale in tema di fondi vincolati. Tali pronunce, come evidenziato nella rassegna che segue, presentano dispositivi non omogenei.

a) Sentenza con prescrizioni ma senza riferimenti nel dispositivo.

Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 153, della legge 311 del 2004, il quale sottrae, con la destinazione vincolata ivi prevista, dal Fondo per le politiche sociali oggetto di ripartizione tra le Regioni, la somma di euro 500.000 per l'anno 2005, la Corte, con la **sentenza n. 118/2006**, ha affermato che "resta fermo che la quota parte di tale somma reintegrata nel Fondo predetto potrà essere dalle Regioni medesime utilizzata, nella misura spettante a ciascuna di esse, ivi compresa la ricorrente, per finalità sociali con discrezionale apprezzamento degli scopi da perseguire".

Tale prescrizione non è però riportata nel dispositivo.

Con la **sentenza n. 370/2003**, in tema di fondo vincolato per gli asili nido, la Corte ha ritenuto che "sulla base di quanto detto, va dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 70, commi 1, 3 e 8, nonché comma 4, limitatamente all'inciso "nei limiti delle proprie risorse ordinarie di bilancio e di quelle aggiuntive di cui al comma 3". La particolare rilevanza sociale del servizio

degli asili-nido, relativo a prestazioni che richiedono continuità di erogazione in relazione ai diritti costituzionali implicati, comporta peraltro che restino salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti”.

Anche in questo la prescrizione non risulta richiamata nel dispositivo.

La **sentenza n. 50/2008**, nella parte motiva dispone: “ne consegue che devono rimanere «salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti»”. Questa locuzione non è però inserita nel dispositivo, che è del seguente tenore: “dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 635, della legge n. 296 del 2006”.

Nella stessa pronuncia si afferma: “deve ritenersi che la natura sociale delle provvidenze erogate, le quali ineriscono a diritti fondamentali, richiede che si garantisca, in ossequio ai principi di solidarietà sociale, continuità di erogazione, con conseguente salvezza degli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti”. Anche in questo caso la locuzione non è ripresa nel dispositivo “dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1267, della legge n. 296 del 2006”.

Vi è invece concordanza tra dispositivo e motiva nella sentenza n. 145/2008. In tale pronuncia la Corte ha specificato che in conseguenza della declaratoria di illegittimità costituzionale consegue a ciascuna Regione la quota parte del fondo loro spettante dovrà essere assegnata genericamente, per il perseguimento di finalità sociali, senza, perciò, il suindicato vincolo di destinazione specifica.

b) Declaratoria di illegittimità costituzionale di disposizioni in tema di “fondi vincolati” per omessa previsione di idonei strumenti concertativi, prescrizione riportata nel dispositivo.

Con la **sentenza n. 201/2007** la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 359, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, nella parte in cui non prevede uno strumento idoneo a garantire la leale collaborazione tra Stato e Regioni (per analogia soluzione, si vedano **sentenze nn. 213/2006, 242, 222, 162, 51** (per la parte relativa ai fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua), **31/2005**).

c) Declaratoria di illegittimità “secca”.

Con la **sentenza n. 12/2004** la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’articolo 52, comma 39, e dell’articolo 64 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, il quale disponeva incentivazioni nella misura di circa 2.500.000 euro complessivi a favore degli allevamenti ippici «per lo sviluppo dell’ippoterapia e per il miglioramento genetico dei trottatori e dei galoppatori» e prevede che «con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze sono stabilite le disposizioni per l’attuazione del presente comma e per l’erogazione degli incentivi da parte dell’Unione nazionale per l’incremento delle razze equine (UNIRE)».

Con la **sentenza n. 49/2004** la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale degli articoli 54 e 55 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 istituiscono, rispettivamente, un “Fondo nazionale per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle Regioni e degli enti locali” e un “Fondo nazionale per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale”.

Le norme impugnate devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime e poiché la caducazione di tali norme non comporta diretto e immediato pregiudizio per diritti delle persone non sussistono ragioni di ordine costituzionale che si oppongano ad una dichiarazione di incostituzionalità in toto, con la conseguenza che i Fondi in questione dovranno essere assoggettati, se del caso, ad una nuova disciplina legislativa, rispettosa della Costituzione, per essere destinati alla finanza locale.

Con la **sentenza n. 308/2004** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 101, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, che riguardava la gestione del fondo istituito al fine di garantire il rimborso dei prestiti. La suddetta norma dovrà essere perciò sostituita da una diversa disciplina, rispettosa delle competenze regionali.

Con la **sentenza n. 320/2004** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale l'illegittimità costituzionale dell'art. 91, commi 1, 2, 3, 4 e 5, della legge n. 289 del 2002, che prevede e disciplina, come fondo ministeriale, un fondo di rotazione per il finanziamento dei datori di lavoro che realizzano servizi di asilo nido o micro-nidi.

Con la **sentenza n. 424/2004** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 204, della legge n. 350 del 2003, il quale prevede che «per consentire lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, nonché per il finanziamento e il potenziamento dei programmi relativi allo sport sociale, agli enti di promozione sportiva è destinata la somma di 1 milione di euro per l'anno 2004»

Con la **sentenza n. 16/2004** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 25, comma 10, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, istitutivo del Fondo per la riqualificazione urbana dei comuni. La norma impugnata è stata dichiarata costituzionalmente illegittima. Poiché la caducazione di tale norma - a differenza di altre, contenute nella stessa legge, oggetto di pronunzie di accoglimento di questa Corte (**sentenze n. 370/2003, n. 13/2004**) - non comporta diretto e immediato pregiudizio per diritti delle persone, la Corte ha ritenuto non sussistenti ragioni di ordine costituzionale per una declaratoria di illegittimità costituzionale *in toto*: con la conseguenza che i fondi in questione, ha concluso la Corte, dovranno essere assoggettati, se del caso, ad una nuova disciplina legislativa, rispettosa della Costituzione, per essere destinati alla finanza locale.

Con la **sentenza n. 51/2005**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 1, della citata legge 27 dicembre 2002, n. 289, il quale prevedeva che «Nell'ambito delle risorse preordinate sul fondo per l'occupazione di cui all'art. 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono determinati i criteri e le modalità per la destinazione dell'importo aggiuntivo di 1 milione di euro, per il finanziamento degli interventi di cui all'art. 80, comma 4, della legge 23 dicembre 1998, n. 448».

Con la **sentenza n. 77/2005** è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 209, 210, 211, della legge n. 350 del 2003, che prevedevano finanziamenti dello Stato ad imprese armatoriali.

Con la **sentenza n. 137/2007** è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 336 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, istitutivo di un Fondo per l'acquisto e la costruzione della prima casa, per esorbitanza della potestà legislativa statale rispetto alla competenza residuale regionale.

La **sentenza n. 160/2005** ha dichiarato illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 38, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, in quanto istitutivo di un fondo vincolato in materia "organizzazione di attività culturali", inclusa nell'art. 117, terzo comma, Cost.

Con la **sentenza n. 423/2004**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 46, comma 6, della legge 27 dicembre 2002 n. 289, il quale prevedeva che per far fronte alle spese derivanti dalle attività statutarie della Federazione dei maestri del lavoro d'Italia, consistenti nell'assistenza ai giovani al fine di facilitarne l'inserimento nel mondo del lavoro e nella collaborazione volontaristica con gli enti preposti alla difesa civile, alla protezione delle opere d'arte, all'azione ecologica, all'assistenza ai portatori di *handicap* ed agli anziani non autosufficienti, è conferito alla Federazione medesima, per il triennio 2003-2005, un contributo annuo di 260.000 euro. Lo stesso comma disponeva, inoltre, che il relativo onere è posto a carico del Fondo per l'occupazione di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n.

148 (Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione), convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236.

d) Declaratoria di illegittimità costituzionale parziale.

Con la **sentenza n. 423/2004** la Corte ha scrutinato l'art. 46, comma 2, della legge 27 dicembre 2002 n. 289, secondo il quale "il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del d.lgs. n. 281 del 1997, provvede annualmente, con propri decreti, alla ripartizione delle risorse del Fondo di cui al comma 1 per le finalità legislativamente poste a carico del Fondo medesimo, assicurando prioritariamente l'integrale finanziamento degli interventi che costituiscono diritti soggettivi e destinando almeno il 10 per cento di tali risorse a sostegno delle politiche in favore delle famiglie di nuova costituzione, in particolare per l'acquisto della prima casa di abitazione e per il sostegno della natalità" e ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, limitatamente alle parole «destinando almeno il 10 per cento di tali risorse a sostegno delle politiche in favore delle famiglie di nuova costituzione, in particolare per l'acquisto della prima casa di abitazione e per il sostegno alla natalità».

6.5. Interventi speciali dello Stato (art. 119, quinto comma, Cost.).

Sebbene la Corte più volte abbia preso in considerazione il significato del comma cinque dello stesso art. 119, e cioè dei c.d. "interventi speciali", soltanto nella **sentenza n. 451/2006** una previsione legislativa statale, istitutiva del Fondo per l'edilizia a canone speciale, è stata ritenuta riconducibile all'art. 119, comma cinque Cost. (si veda oltre anche la **sentenza n. 45/2008**)

Nella **sentenza n. 451/2006**, la Corte ha esaminato le censure della Regione Emilia-Romagna proposte avverso i commi da 112 a 115 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, in quanto avrebbero introdotto, in materia di edilizia residenziale pubblica, disposizioni puntuali sulla stipula delle convenzioni tra il comune e le imprese di costruzione, sui requisiti di reddito, sulla dimensione massima degli alloggi, sulla durata dei contratti di locazione ed i loro rinnovi.

Venivano poi denunciati i commi da 108 a 110 del medesimo art. 3, che istituivano un Fondo per l'edilizia a canone speciale senza che fosse prevista alcuna forma di collaborazione con le Regioni.

Veniva, inoltre, censurato il comma 111 dello stesso art. 3, in quanto attribuirebbe al Ministro delle infrastrutture poteri di tipo regolamentare di elevata discrezionalità e rilevanza politica per la determinazione delle agevolazioni fiscali a favore degli investimenti (lettera a) e della misura in cui i redditi derivanti dalla locazione concorrono a determinare la base imponibile dei percettori (lettera b).

La Corte non ha condiviso le doglianze della Regione sulla base della ratio delle disposizioni impugnate.

La Corte ha ritenuto che il Fondo per l'edilizia a canone speciale, istituito, ai sensi del comma 108 della legge n. 350 del 2003, presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, è finalizzato alla stipulazione di contratti di locazione a canone speciale in favore di soggetti il cui reddito annuo sia superiore a quello massimo previsto dalle leggi regionali per la concessione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, ma inferiore all'importo determinato, ai sensi della stessa legge n. 350 del 2003, dalla Regione nel cui territorio si trovano le unità immobiliari di cui si tratta.

La Corte ha poi rilevato che l'obiettivo precipuo della disciplina si muove nella direzione di un ampliamento della platea dei soggetti beneficiari di un canone agevolato, allo scopo di rimuovere quei limiti che permangono in ordine alla fruizione del diritto sociale all'abitazione,

specie là dove, in considerazione dell'alta tensione abitativa, le quotazioni di mercato delle locazioni risultano particolarmente elevate.

È dunque alla luce di siffatta finalità che si provvede, annualmente e con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, alla ripartizione del Fondo tra le Regioni nei cui territori si trovano i comuni ad alta densità abitativa, proporzionalmente alla popolazione complessiva dei comuni compresi negli elenchi, previo parere delle competenti commissioni parlamentari (comma 109). Si prevedono, quindi, le modalità del riparto del Fondo e si individuano quali destinatari delle misure previste dalla disciplina in esame i «comuni ad alta tensione abitativa».

Con siffatta ultima locuzione è evidente che il legislatore ha inteso riferirsi all'elenco di quei comuni che deve essere predisposto con delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) «sentite le regioni».

Le somme in tal modo stanziare sono, quindi, utilizzate per l'attuazione di programmi finalizzati alla costruzione e al recupero di unità immobiliari site nel territorio di comuni determinati: quelli ad alta tensione abitativa (comma 110). Pur nel silenzio della norma, deve ritenersi che la predisposizione dei programmi sia rimessa alla competenza regionale, trattandosi comunque di interventi che investono il settore dell'edilizia e che, dunque, attengono, sotto tale profilo, alla materia del "governo del territorio", attribuita alla competenza legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.).

Al fine, poi, di incentivare gli investimenti necessari per i predetti programmi, il comma 111 contempla talune agevolazioni fiscali in favore delle Regioni, lasciando la loro individuazione ad un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

L'attuazione concreta dei programmi, predisposti dalle Regioni, spetta, come prevede il comma 112, ai comuni, i quali dovranno provvedere alla stipula con le imprese di costruzione di una convenzione.

In virtù di quanto testé evidenziato, la Corte ha ritenuto che la disciplina recata dalle norme denunciate integri uno di quegli "interventi speciali" cui fa riferimento l'art. 119, quinto comma, Cost. e cioè interventi che, come la Corte ha già avuto modo di precisare (**sentenza n. 16/2004**), essendo aggiuntivi rispetto al finanziamento (art. 119, quarto comma) delle funzioni spettanti ai Comuni o agli altri enti locali, devono riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella stessa norma costituzionale (promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale; rimuovere gli squilibri economici e sociali; favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona), o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, nonché debbono essere indirizzati a determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Nella fattispecie, lo strumento di finanziamento, ha proseguito la Corte, risulta qualificato sia da una specifica finalità, che è diversa dal "normale esercizio" delle funzioni dei comuni, giacché consiste nel peculiare ampliamento della platea dei beneficiari di quella normativa in tema di abitazione che la vigente disciplina regionale non riuscirebbe a soddisfare, in quanto il loro reddito sarebbe «superiore a quello massimo previsto dalle leggi regionali per la concessione di alloggi di edilizia residenziale pubblica» (art. 3, comma 113); sia perché esso è disposto in favore di "determinati" comuni, che, come si è visto, sono quelli inseriti negli elenchi predisposti ed aggiornati da parte del CIPE.

Ed invero, le norme censurate, nel consentire un idoneo coinvolgimento regionale nell'attuazione delle politiche facenti capo al Fondo, soddisfano, peraltro, anche l'esigenza di non escludere le Regioni dall'esercizio di qualsiasi compito di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio; esigenza che sorge qualora la peculiare misura disposta ai sensi del quinto comma dell'art. 119 Cost. coinvolga effettivamente ambiti di competenza regionale.

Nella fattispecie, ha concluso la Corte, all'autonomia regionale è riservato, infatti, un adeguato spazio di intervento nella fase di ripartizione delle risorse del Fondo attraverso la definizione dell'elenco dei comuni ad alta tensione abitativa, la cui consistenza demografica funge, appunto, da criterio per la distribuzione degli stanziamenti. Non solo le Regioni devono essere "sentite" dal CIPE ai fini della predisposizione dell'elenco di detti comuni, ma – come risulta dalle stesse delibere del CIPE – è stata ad esse affidata, nel rispetto di criteri sottoposti al vaglio della Conferenza permanente tra Stato, Regioni e Province autonome, l'individuazione stessa dei comuni ad alta tensione abitativa. Sempre alle Regioni, nel rispetto della loro competenza concorrente in materia di "governo del territorio", è rimessa poi la predisposizione dei programmi abitativi, alla cui attuazione concreta dovranno provvedere i comuni interessati.

Con la **sentenza n. 49/2004** (v. anche le **sentenze n. 16/2004** e **n. 370/2003**) la Corte ha posto in evidenza che, sul piano finanziario, in base al nuovo art. 119, è prevista solo la possibilità che lo Stato destini risorse aggiuntive ed effettui interventi finanziari speciali "in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni" per scopi particolari, comunque "diversi dal normale esercizio delle loro funzioni"; che, in questo contesto, possono trovare spazio interventi finanziari dello Stato a favore dei Comuni, vincolati nella destinazione, per normali attività e compiti di competenza di questi ultimi, solo nell'ambito dell'attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza, o della disciplina degli speciali interventi finanziari in favore di determinati Comuni (art. 119, quinto comma), con la conseguente inammissibilità di siffatte forme di intervento nell'ambito di materie e funzioni la cui disciplina spetta invece alla legge regionale, pur eventualmente nel rispetto (quanto alle competenze concorrenti) dei principi fondamentali della legge dello Stato. La stessa sentenza ha, poi, precisato che gli interventi speciali previsti dall'art. 119, quinto comma, a loro volta, non solo debbono essere aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale delle funzioni spettanti ai Comuni o agli altri enti, e riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, ma debbono essere indirizzati a determinati Comuni o categorie di Comuni (o Province, Città metropolitane, Regioni), con la conseguenza che quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle Regioni, queste - per l'esigenza di rispettare il riparto costituzionale delle competenze fra Stato e Regioni - siano chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto di fondi all'interno del proprio territorio. Il ricorso a finanziamenti da parte dello Stato, senza il rispetto di questi limiti e criteri, rischia di diventare uno strumento di ingerenza nell'esercizio delle funzioni degli enti locali e di "sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza".

Di rilievo è la **sentenza n. 423/2004**. In questa sentenza la Corte costituzionale ha ricordato (**sentenze nn. 320, 49, 37, 16/2004** e **370/2003**) che, sul piano finanziario, in base al nuovo testo dell'articolo 119, le Regioni - come gli enti locali - sono dotate di «autonomia finanziaria di entrata e di spesa» (primo comma) e godono di «risorse autonome» rappresentate da tributi ed entrate propri, nonché dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al proprio territorio (secondo comma). E per i territori con minore capacità fiscale per abitante, la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo «senza vincoli di destinazione» (terzo comma). Nel loro complesso tali risorse devono consentire alle Regioni ed agli altri enti locali «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (quarto comma). Non di meno, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali, di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o di provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato può destinare «risorse aggiuntive» ed effettuare «interventi speciali» in favore «di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni» (quinto comma). L'attuazione di questo disegno costituzionale richiede, però, «come necessaria premessa, l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma

anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali» (sentenza n. 37 del 2004). Ed è evidente come ciò presupponga la definizione di una disciplina transitoria in grado di consentire l'ordinato passaggio dall'attuale sistema - caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale ancora in non piccola parte "derivata", cioè dipendente dal bilancio statale, e da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, con limitate possibilità delle Regioni e degli enti locali di effettuare autonome scelte - ad un nuovo sistema (**sentenze nn. 320 e 37/2004**).

Tuttavia, ha proseguito la Corte, deve ritenersi che l'art. 119 della Costituzione ponga, sin da ora, precisi limiti al legislatore statale nella disciplina delle modalità di finanziamento delle funzioni spettanti al sistema delle autonomie. Innanzitutto, non sono consentiti finanziamenti a destinazione vincolata, in materie e funzioni la cui disciplina spetti alla legge regionale, siano esse rientranti nella competenza esclusiva delle Regioni ovvero in quella concorrente, pur nel rispetto, per quest'ultima, dei principi fondamentali fissati con legge statale (**sentenze nn. 308, 16/2004 e 370/2003**). D'altronde, come precisato con la **sentenza n. 16/2004**, ove non fossero osservati tali limiti e criteri, il ricorso a finanziamenti *ad hoc* rischierebbe di divenire uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza. In applicazione dei suindicati principi, la Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale di norme con le quali, successivamente all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, sono stati istituiti nuovi Fondi vincolati

La giurisprudenza della questa Corte ha, inoltre, chiarito che opera, fino all'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, un ulteriore limite per il legislatore statale, rappresentato dal divieto imposto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore, alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119 (**sentenze nn. 320, 241 e 37/2004**).

Con la **sentenza n. 219/2005** la Corte non ha accolto la tesi dell'Avvocatura dello Stato, la quale a sostegno della tesi di infondatezza del ricorso regionale, dovesse nella specie trovare applicazione il quinto comma dell'art. 119 della Costituzione, in base al quale lo Stato può destinare "risorse aggiuntive" ed effettuare "interventi speciali" in favore (anche) di "determinati Comuni". Orbene, la Corte ha ritenuto che nella specie la normativa in esame non si riferiva a particolari Comuni nel cui territorio specifiche situazioni di disagio sociale suggeriscano il finanziamento di lavori socialmente utili. Essa invece - attraverso il combinato disposto dei tre commi censurati - utilizzava, in una manovra, unitaria sia le proroghe delle convenzioni già stipulate dallo Stato con i Comuni, sia l'autorizzazione alla stipula di nuove convenzioni dello stesso tipo, per instaurare un sistema generale di finanziamento, cui potenzialmente tutti indistintamente i Comuni italiani possano accedere nel 2004.

Nella **sentenza n. 222/2005** la Corte ha preso in considerazione la tesi dell'Avvocatura generale dello Stato secondo la quale nel caso esaminato la normativa censurata sarebbe stata riconducibile a quanto previsto dal quinto comma dell'art. 119 Cost., che riconoscerebbe il «primato del Parlamento e della legge dello Stato anche in materie devolute ai legislatori regionali; primato che trova limite unicamente nel "requisito" del perseguimento di una delle finalità di interesse generale menzionate - in termini peraltro molto ampi ed essenzialmente "politici" - nello stesso comma quinto ("promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale", etc.)».

Nel merito la Corte ha ritenuto che il quinto comma dell'art. 119 Cost. autorizza semplicemente lo Stato, per conseguire le molteplici finalità ivi espressamente indicate, ad attuare

due specifiche e tipizzate forme di intervento finanziario nelle materie di competenza delle Regioni e degli enti locali: o l'erogazione di risorse aggiuntive rispetto alla ordinaria autonomia finanziaria regionale o locale (modalità questa, però, che presuppone che lo Stato abbia dato previa attuazione legislativa a quanto previsto dai primi quattro commi dell'art. 119, così garantendo a Regioni, Province e Comuni che le loro entrate finanzino «integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite»); oppure la realizzazione di «interventi speciali» «in favore di: determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni».

Con la **sentenza n. 105/2007**, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 285, della legge n. 266 del 2006 (legge finanziaria per il 2006), che pone un vincolo di destinazione alle risorse residue derivanti dal programma di investimenti nell'edilizia sanitaria, in una materia che non è di competenza esclusiva statale.

La Corte non ha accolto la tesi dell'Avvocatura dello Stato, la quale per sostenere la legittimità della norma censurata, ha invocato l'art. 119, quinto comma, Cost., poiché si tratterebbe di vincoli volti «a rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona e per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni». La difesa del resistente aggiunge inoltre che «la definizione dei livelli essenziali di assistenza e la loro erogazione da parte delle Regioni si configura quale modello prestazionale obbligatorio e che le attività sanitarie e socio-sanitarie devono essere esercitate in strutture idonee, con caratteristiche edilizie e tecnologiche minime che, allo stato, risultano quelle fissate dal d.P.R. 14 gennaio 1997».

Il richiamo al quinto comma dell'art. 119 Cost., evocato allo scopo di sostenere la legittimità della norma statale censurata, come volta a conseguire le finalità previste dalla suddetta norma costituzionale, mediante risorse aggiuntive ed interventi in favore di determinate Regioni o enti locali, non è stato accolto. La Corte ha osservato che nella fattispecie non si trattava di un intervento speciale in favore di determinate Regioni, al fine di correggere o attenuare particolari squilibri e garantire un livello uniforme di servizi alla persona, ma di una previsione di ordine generale destinata ad applicarsi anche a Regioni che avessero, in ipotesi, raggiunto o superato i requisiti minimi previsti dalle norme statali. La norma censurata è stata pertanto ritenuta collocarsi al di fuori della *ratio* dell'invocato art. 119, quinto comma, Cost.

Con la **sentenza n. 107/2005** la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 4, commi 215, 216 e 217, della legge 24 dicembre 2003, n. 350. La Corte ha ritenuto che l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, di un apposito fondo (con dotazione di 1 milione di euro per l'anno 2004, 1 milione di euro per l'anno 2005 e 1 milione di euro per l'anno 2006), al fine di sostenere le attività dei distretti industriali della nautica da diporto (comma 215), la previsione che il fondo è "destinato all'assegnazione di contributi, per l'abbattimento degli oneri concessori, a favore delle imprese o dei consorzi di imprese operanti nei distretti industriali dedicati alla nautica da diporto, che insistono in aree del demanio fluviale e che ospitano in approdo almeno cinquecento posti barca" (comma 216), e che è rimessa a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze la individuazione delle aree indicate e la definizione delle modalità di assegnazione dei contributi (comma 217), violano l'art.117 della Costituzione, in quanto, escluso che l'intervento possa essere ricondotto nell'ambito delle misure parafiscali, la peculiarità dei requisiti richiesti ai potenziali beneficiari e l'esiguità delle somme globalmente stanziare non consentono di ricondurre dette disposizioni alla facoltà, riconosciuta allo Stato dall'art. 119, comma quinto, Cost., di destinare risorse al fine di promuovere lo sviluppo economico.

Da ultimo, nella **sentenza n. 45/2008**, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 808, della legge n. 296 del 2006 (il quale stabilisce che «Per il proseguimento dell'intervento speciale per la diffusione degli screening oncologici di cui all'articolo 2-bis del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2004, n. 138, è autorizzata la spesa di 20 milioni di euro per l'anno 2007 e 18 milioni di

euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009, per la concessione da parte del Ministero della salute di finanziamenti finalizzati alle regioni meridionali ed insulari») concernente la finalizzazione dei finanziamenti alle Regioni meridionali ed insulari. La norma in questione è stata infatti ricondotta tra gli interventi speciali di cui all'art. 119, quinto comma, Cost. (si vedano anche le **sentenze n. 105/2007, n. 451/2006, n. 219/2005 e n. 16/2004**), poiché, nel caso esaminato, la Corte ha ritenuto che venissero in rilievo il principio di solidarietà sociale e l'obiettivo di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, indicati, tra gli altri, dalla norma costituzionale citata come condizioni e finalità che giustificano interventi speciali di perequazione in favore di Regioni ritenute dal legislatore meno dotate, per differenti situazioni di reddito e di sviluppo, di strumenti atti a garantire un'adeguata fruizione di servizi indispensabili alla tutela della salute.

7. Sistemi di tesoreria.

La Corte ha avuto occasione di pronunciarsi sull'assetto della c.d. Tesoreria unica per gli enti e organismi pubblici approvata con la legge n. 720/1984, dopo che l'esigenza di ricondurre al Tesoro una disciplina di vincoli in materia di gestione delle disponibilità liquide degli enti pubblici era stata introdotta con la legge n. 468/1978, ulteriormente disciplinata con l'art. 40 della legge n. 119/1981.

La Corte si è pronunciata sull'ambito di applicazione della normativa, sulla legittimità costituzionale del regime dei vincoli propri del regime di tesoreria in relazione al principio costituzionale dell'autonomia finanziaria degli enti diversi dallo Stato, nonché sull'ampio margine di intervento riconosciuto in materia ai poteri del Governo.

Ambito di applicazione di sistemi di tesoreria stabiliti con legislazione statale.

La Corte ha più volte affermato che discipline del genere di quella dettata con la legge 29 ottobre 1984, n. 720 (concernente l'istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi regionali), non sono invasive o lesive dell'autonomia regionale costituzionalmente tutelata, e, in proposito, alla luce delle finalità perseguite da tali normative, la Corte ha affermato che non ha rilievo distinguere tra Regioni a Statuto ordinario e Regioni a Statuto speciale (**sentenze nn. 243/1984, 162/1982, 242/1985**).

Con la **sentenza n. 242/1985**, la Corte ha affermato che, posto che per quanto riguarda l'ambito di applicabilità dell'art. 40, primo comma, della legge 30 marzo 1981, n. 119, concernente il regime complessivo delle disponibilità che gli enti possono mantenere a qualunque titolo presso le aziende di credito (non superiori al 12% delle entrate previste dai loro bilanci di competenza), va riaffermato che spetta allo Stato dettare misure del genere, in nome dell'indispensabile coordinamento finanziario e degli interessi nazionali afferenti la "disciplina del credito", senza peraltro che abbia rilievo, alla luce delle finalità perseguite, distinguere tra Regioni a Statuto speciale e Regioni a Statuto ordinario, tutte ugualmente tenute in materia di credito ad uniformarsi alla legislazione dello Stato; e che per modificare il regime degli interessi bancari e delle giacenze in tesoreria non è necessario alcun accordo fra lo Stato e la Regione, trattandosi di questioni non incidenti sull'autonomia finanziaria regionale, costituzionalmente o statutariamente garantita. Ne consegue che la mancata inclusione della Valle d'Aosta, accanto alla Sicilia ed al Trentino-Alto Adige, nelle disposizioni di cui all'art. 38, secondo e terzo comma, della legge 7 agosto 1982, n. 426, che esonerano solo queste ultime due Regioni dall'applicazione del primo comma dell'art. 40 succitato, non determina alcuna violazione di parametri costituzionali o statutari - in quanto nel vigente ordinamento nulla esige che le finanze delle varie Regioni differenziate vengano identicamente regolate, ed anzi gli stessi Statuti stanno a dimostrare che, in tale campo, le ragioni

della specialità prevalgono spesso su quelle dell'uniformità di trattamento -, per cui non sono nemmeno ipotizzabili lesioni della "sfera della competenza assegnata alla Regione".

In materia va anche citata la **sentenza n. 243/1985**, nella quale la Corte ha ritenuto che i limiti derivanti dai principi stabiliti dalle leggi dello Stato in materia di tesoreria unica in osservanza del coordinamento finanziario attuato con legge dello Stato (art. 119 cost.) si estende anche al campo delle Camere di commercio, nonché la **sentenza n. 95/1981** con la quale è stata ritenuta infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata da una Regione a statuto speciale, in quanto le norme impugnate, pur incidendo sulla disponibilità della competente tesoreria regionale non escludevano che il sistema di tesoreria regionale rimanesse soggetto alla potestà legislativa regionale.

Contenimento dei flussi finanziari (autonomia finanziaria, limitazione ai flussi finanziari, art. 119 Cost.).

L'esigenza del contenimento dei flussi finanziari quale strumento a fini di governo della finanza pubblica, costituisce la principale ragione della istituzione di sistemi di tesoreria accentrati. Questa disciplina ha dato luogo ad un ampio contenzioso che visto la Corte impegnata a contemperare le predette esigenze con le censure avanzate dalle Regioni per ritenuta violazione della propria autonomia finanziaria.

Già con le **sentenze nn. 62/1987, 61/1987, 162/1982** la Corte ha posto in evidenza che la disciplina delle "giacenze" disciplinata dal sistema di tesoreria risponde all'esigenza di regolare i flussi finanziari e il contenimento della liquidità, in relazione ad aspetti unitari del quadro economico-finanziario della comunità nazionale.

Già con la **sentenza n. 155/1977** la Corte aveva ritenuto che i conti correnti fruttiferi presso la Tesoreria centrale, nei quali affluiscono i fondi statali destinati alla Regione Veneto come pure ad altre Regioni ordinarie, non possano legittimamente trasformarsi in anomalo strumento di controllo sulla gestione finanziaria regionale: che si presti a venire manovrato in modo da precludere od ostacolare la disponibilità delle somme occorrenti alle regioni stesse per l'adempimento dei loro compiti istituzionali, nelle forme, nelle misure e nei tempi variamente indicati dalla legislazione statale sulla finanza regionale, in attuazione dell'art. 119 Cost.. Se, viceversa, si verificasse in tal senso una reale menomazione dell'autonomia finanziaria regionale, alle Regioni non mancherebbero i mezzi per invocarne ed ottenerne la tutela.

Con la **sentenza n. 94/1981**, la Corte ha ritenuto che l'art. 31 della legge 5 agosto 1978 n. 468, che impone alle regioni a statuto ordinario e speciale di tenere in conti correnti presso la tesoreria dello Stato le disponibilità derivanti da assegnazioni e contribuzioni a carico dello Stato, non viola l'art. 119 Cost. né gli artt. 115 e 123 della carta costituzionale, in quanto non riguarda le entrate acquisite direttamente dalle Regioni e non ha di mira le singole misure regionali di spesa, limitandosi a regolare i ritmi di accredito dei fondi provenienti dal bilancio statale dalla tesoreria dello Stato alle tesorerie delle Regioni e non risolvendosi, perciò, in un anomalo strumento di controllo statale sulla gestione finanziaria regionale.

Con la **sentenza n. 162/1982** (v. anche **sentenza n. 245/1985**) è stato affermato che l'accREDITAMENTO delle risorse assegnate alle Regioni per il funzionamento del Servizio sanitario nazionale presso la Tesoreria centrale dello Stato, anziché mediante versamento diretto, lascia integro il potere delle Regioni di ripartire le risorse finanziarie tra le diverse destinazioni. La Corte ha proseguito affermando che attenendo alla disciplina del credito, rientra nella competenza statale il potere di prescrivere alle aziende di credito di trasferire alle Tesorerie dello Stato le eccedenze di cassa degli enti pubblici rispetto alle loro occorrenze immediate; potere che non preclude alle Regioni di disporre delle proprie risorse.

Con la stessa **sentenza n. 162/1982**, la Corte ha ritenuto che il sistema di accreditamento delle risorse assegnate alle Regioni per il funzionamento del Servizio sanitario nazionale, essendo fondato sull'esigenza di soddisfare interessi di portata nazionale e sulla competenza spettante allo Stato in materia di credito, non viola la competenza della Regione Trentino-Alto Adige in materia di enti sanitari ed ospedalieri, né quella delle Province autonome in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera.

La Corte ha invece ritenuto, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost., la illegittimità costituzionale degli artt. 26, secondo e terzo comma del decreto-legge n. 786/1982, convertito nella legge n. 51/1982, e 4 commi quinto e sesto della legge n. 130/1983. Con le disposizioni censurate venivano disposti tetti di prelevamento finanziario effettuati dalle Regioni a statuto ordinario dai conti correnti a loro intestati presso la tesoreria centrale dello Stato. Con dette disposizioni infatti si impediva alle Regioni, sulla base di percentuali che prescindevano da qualsiasi riferimento alle risultanze del bilancio, una volta raggiunto il tetto annuale previsto per il complesso di prelevamenti, di disporre delle somme necessarie per la effettuazione di spese, regolarmente deliberate ed impugnate in bilancio. La pronuncia ha ribadito la illegittimità della disposizione statale già censurata la quale prevedeva la facoltà di elevare con decreti ministeriali il tetto dei prelevamenti, affidata a discrezionale riscontro di "indilazionabilità" del ministero (**sentenza n. 307/1983**).

Con la **sentenza n. 243/1985**, la Corte ha ritenuto che l'art. 35, comma 14, della legge n. 730/1983 - che riduce ulteriormente le disponibilità che le Regioni possono depositare, a qualsiasi titolo, presso le aziende di credito - non è lesivo dell'autonomia finanziaria delle Regioni. La disciplina in oggetto - secondo la giurisprudenza della Corte - si limita a consentire il controllo del flusso delle disponibilità di cassa, coordinandolo alle esigenze dell'economia nazionale, nel quadro di quella regolamentazione del credito che è dovere peculiare dello Stato, senza precludere alle Regioni la facoltà di disporre delle proprie risorse. E l'ulteriore riduzione delle disponibilità depositabili - rispetto all'art. 21, comma 4, del d.l. n. 463/1983 convertito nella l. n. 638/1983 - si risolve in un problema di politica economica che non si presta ad essere preso in esame dalla Corte.

La normativa statale che si limita a consentire il controllo del flusso delle disponibilità di cassa delle Regioni, per coordinarlo alle esigenze generali dell'economia nazionale, non investe aspetti costituzionalmente tutelati, non incidendo sull'autonomia finanziaria delle Regioni che mantengono la facoltà di disporre delle proprie risorse, nel senso di valutarne discrezionalmente la congruità rispetto alle necessità concrete e di indirizzarle verso gli obiettivi rispondenti alle finalità istituzionali anche se ne deriva una minore redditività delle somme depositate nelle tesorerie dello Stato rispetto a quella che si avrebbe presso le aziende di credito, si tratta pur sempre di una conseguenza di fatto (**sentenze nn. 243/1985, 162/1982; 245/1984**).

Nella stessa **sentenza n. 243/1985**, la Corte ha ritenuto che l'assegnazione disposta dalla legge 30 marzo 1981, n. 119 (legge finanziaria), alle diverse persone giuridiche pubbliche di una quota di risorse, congiunta alla inevitabile gradualità delle erogazioni, produce un ristagno di disponibilità, con effetti gravemente negativi nell'attuale situazione delle pubbliche finanze, sicché diventa un'esigenza fondamentale per lo Stato limitare l'onere derivante dalla provvista anticipata dei fondi rispetto all'effettiva capacità di spesa degli enti; ciò che più conta, però, è che la normativa *ex art. 40* di detta legge non preclude alle Regioni la facoltà di disporre delle proprie risorse, nel senso di valutarne discrezionalmente la congruità rispetto alle necessità concrete e di indirizzarle verso gli obiettivi rispondenti alle finalità istituzionali, ma si limita a consentire il controllo del flusso delle disponibilità di cassa, coordinandolo alle esigenze generali dell'economia nazionale e, anche se ne deriva una minore redditività delle somme depositate nelle tesorerie dello Stato rispetto a quella che si avrebbe presso le aziende di credito, si tratta pur sempre di una conseguenza di fatto che non investe aspetti costituzionalmente tutelati, non incidendo sull'autonomia finanziaria delle Regioni (v. anche **sentenze nn. 162/1982, s. 245/1984**).

Peraltro, nella medesima **sentenza n. 243/1985** la Corte ha ritenuto la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge n. 720 del 1984, sollevata dalla Regione Toscana - in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117 e 119 Cost. - per non avere tale disposizione previsto, diversamente dal primo comma dell'art. 1, che siano comunque produttivi di interessi gli "introiti tributari ed extratributari, per vendita di beni e servizi, per canoni, sovracanonici ed indennizzi", nonché gli "altri introiti provenienti dal settore privato". Infatti, posto che la maggiore o minore od anche nulla redditività delle somme depositate nella tesoreria dello Stato non incide, secondo la giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale, sulla autonomia finanziaria spettante alle Regioni in base all'art. 119 Cost., ne consegue che la mancata parificazione delle "entrate proprie", secondo che si tratti di enti ed organismi compresi nella tabella A oppure nella tabella B, annessa alla legge 29 ottobre 1984, n. 720 (concernente l'istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi regionali), non basta a configurare un'illegitima lesione della finanza regionale. Né risulta violato il principio di uguaglianza poiché quelle messe a raffronto sono pur sempre situazioni disomogenee, insuscettibili di venire comparate in vista dei soli svantaggi sofferti da un certo tipo di istituzioni, senza tener conto del loro ordinamento complessivo, tanto più che, sul punto, gli artt. 2 e 3 della legge n. 720 non hanno apportato alcuna innovazione, essendosi limitati a presupporre una scelta già operata dall'art. 37 della legge 7 agosto 1982, n. 526, cui hanno fatto seguito l'art. 1 del decreto-legge 10 gennaio 1983, n. 1, e l'art. 10, primo comma, della legge 26 aprile 1983, n. 130.

Più di recente con la **sentenza n. 171/1999** la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata con ricorso della Regione Lombardia, in riferimento agli artt. 97 e 119 Cost., nei confronti dell'art. 3, comma 214, della legge (collegata alla legge finanziaria per il 1997) 23 dicembre 1996, n. 662, secondo il quale, per gli enti soggetti all'obbligo di tenere le disponibilità liquide nelle contabilità speciali o in conti correnti con il Tesoro, per l'anno 1997, i pagamenti del bilancio dello Stato sono accreditati sui conti correnti aperti presso la tesoreria dello Stato solo ad avvenuto accertamento che le disponibilità su di essi si sono ridotte ad un valore non superiore al 20 per cento delle disponibilità rilevate al 1° gennaio 1997. L'autonomia finanziaria delle Regioni postula infatti che esse abbiano la effettiva disponibilità delle risorse loro attribuite ed il potere di manovra dei mezzi finanziari, e pertanto la norma impugnata, inserendosi nel sistema della tesoreria unica - dalla Corte costituzionale giudicata non illegittima in quanto è appunto diretto ad assicurare il controllo della liquidità di cassa ed a disciplinare i flussi finanziari - non la vulnera. Mentre va considerato che la disposizione censurata - a parte la sua limitata efficacia nel tempo - è altresì destinata ad operare nel quadro della complessiva manovra finanziaria per il 1997, caratterizzata dalla previsione di ulteriori misure, in vista del risanamento dei conti pubblici e del contenimento della spesa (art. 8 del d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, convertito con modificazioni nella legge 28 febbraio 1997, n. 30) di cui pure la Corte ha escluso la incostituzionalità. Il che comporta il rigetto, oltre che della censura di violazione dell'autonomia finanziaria, anche di quella di contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione. (si vedano anche **sentenze nn. 412/1993, 381/1996, 293/1995 e 421/1998**).

Con la **sentenza n. 507/2000**, la Corte ha ritenuto che la disposizione dell'art. 47, comma 1, della legge n. 449 del 1997 non innova al sistema della tesoreria unica - previsto dal legislatore statale (con la legge 29 ottobre 1984, n. 720 successivamente modificata e integrata) e già ritenuto esente da censure sul piano della legittimità costituzionale sino a quando non si trasformi in un mezzo improprio di controllo sulla spesa regionale ed oggi in via di parziale superamento -; essa si limita, infatti, a prevedere limiti di giacenza delle disponibilità nei conti presso il Tesoro, cui vengono subordinati i pagamenti a carico del bilancio dello Stato e a favore degli enti autonomi, comprese le Regioni: senza che da ciò derivino vincoli impropri a carico delle Regioni quanto all'utilizzo delle risorse ad esse assegnate. Né può dirsi violata dalla stessa norma la riserva di legge di cui all'art. 119 Cost., in quanto la disciplina precisa in ordine ai limiti, minimo e massimo, delle giacenze, entro i quali il Ministro del tesoro è abilitato a stabilire la soglia cui è subordinata

l'erogazione dei pagamenti statali, comporta che la discrezionalità del Ministro si eserciti entro confini ragionevolmente delimitati. Inoltre non può dirsi che si introducano elementi di incertezza circa il limite di giacenza e circa la base cui si commisura il limite di giacenza. Non è, pertanto, fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 47, comma 1, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, sollevata con ricorsi delle Regioni Lombardia e Veneto. - V. anche sul sistema di tesoreria unica, **sentenze nn. 412/1993 e 171/1999**.

Accreditamento di fondi per importi inferiori a quelli domandati.

Di rilievo è la **sentenza n. 132/1993** la Corte affrontato la problematica dell'accREDITAMENTO di fondi inferiori a quelli domandati dagli enti dotati di autonomia finanziaria costituzionalmente riconosciuta.

In questa sentenza la Corte ha affermato che il sistema della tesoreria unica, quale espressione del potere statale di coordinamento della finanza regionale con quella nazionale e degli enti locali (art. 119 Cost.), così come disciplinato dall'art. 40, primo comma, legge n. 119/1981, consente allo Stato di regolare l'accREDITAMENTO dei fondi di spettanza delle regioni - mantenendo la giacenza presso rispettive tesorerie entro il limite del tre per cento delle quote previste dal bilancio di competenza di queste - ma, nel contempo, preclude allo stesso di disporre delle somme depositate e di trasformare tale gestione in un anomalo strumento di controllo sulla gestione finanziaria regionale, in modo da impedire od ostacolare l'integrale utilizzabilità da parte delle regioni dei fondi loro spettanti per l'adempimento dei propri compiti istituzionali, con la conseguenza ultima di costringere le medesime ed onerose anticipazioni di cassa. Atteso quindi che il Ministro del tesoro, in qualità di detentore dei conti correnti infruttiferi intestati alle singole regioni, non ha alcun potere di sindacare la fondatezza e la congruità delle richieste regionali avanzate nelle forme, entro la misura e secondo le modalità e i tempi fissati dalle norme, l'accREDITAMENTO di importi in misura inferiore a quelli regolarmente richiesti dalle aventi diritto, comporta - in violazione dell'art. 119 Cost. - la mancata realizzazione della "piena e pronta disponibilità" delle somme di pertinenza regionale giacenti presso la tesoreria centrale. La Corte ha concluso che non spetta allo Stato, e per esso al Ministro del tesoro, rifiutare di accREDITARE presso le tesorerie delle regioni somme, in deposito nei conti correnti intestati alle singole regioni presso la tesoreria centrale, per un importo inferiore a quello legittimamente richiesto dalle stesse, ai sensi dell'art. 40, legge n. 119/1981 e dell'art. 2, legge n. 720/1984. (si vedano anche **sentenze nn. 162/1982, 243/1985, 244/1985, 61/1987, 155/1977, 94/1981, 307/1983, 742/1988, 24/1991; ordinanza n. 759/1988**)

Con la **sentenza n. 742/1988** la Corte ha ritenuto che l'art. 4 del decreto-legge 2 dicembre 1985, n. 688, convertito nella legge 31 gennaio 1986, n. 11, disponendo il versamento presso la tesoreria centrale o nelle contabilità speciali presso le sezioni provinciali della tesoreria dello Stato degli importi non erogati dei mutui concessi dagli istituti di credito, fra l'altro, anche alle regioni, non elimina l'autonomia finanziaria regionale, restando integro il potere di ripartire le risorse disponibili tra le diverse destinazioni, che di questa autonomia è il profilo essenziale. (Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art.4 d.l. 2.12.1985, n. 688, convertito nella legge 31.1.1986, n. 11).

Nella stessa **sentenza n. 742/1988**, la Corte ha aggiunto che l'art. 4 del decreto-legge 2 dicembre 1985, n. 688, convertito nella legge 31 gennaio 1986, n. 11, disponendo il versamento presso la tesoreria centrale o nelle contabilità speciali presso le sezioni provinciali della tesoreria dello Stato degli importi non erogati dei mutui concessi dagli istituti di credito, fra l'altro, anche alle regioni non incide su quelle che, ai sensi della normativa dello Stato, sono da considerare le "entrate proprie", tali essendo solo quelle che derivano da cespiti patrimoniali o da autonomia impositiva (legge 29 ottobre 1984, n. 720, art. 1).

Sospensione obbligatoria dei pagamenti da parte di regioni ed enti locali. Incidenza sull'autonomia di spesa degli enti.

Con la **sentenza n. 507/2000**, la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo - nella parte riguardante le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano - l'art. 48, comma 5 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, secondo cui le regioni e gli enti locali interessati sospendono i pagamenti ad eccezione di quelli che possono arrecare danni patrimoniali all'ente o a soggetti che intrattengono con l'ente rapporti giuridici e negoziali, in quanto esso incide in modo irragionevolmente severo sull'autonomia di spesa degli enti, operando su procedimenti di spesa già avviati, con pregiudizio dello *status* costituzionale delle Regioni.

Ministro dell'economia e delle finanze. Poteri in tema di determinazione dei flussi di cassa.

In diverse occasioni la Corte ha esaminato, specie in sede di conflitto di attribuzione, la legittimità costituzionale dei poteri riconosciuti dalla legge al Governo sulla regolazione del sistema di tesoreria.

Gli inviti del Ministero del tesoro alla Regione a richiedere l'apertura di un conto corrente fruttifero presso la tesoreria centrale in cui far affluire i versamenti effettuati dallo Stato a favore della Regione, limitandosi a rivolgere una domanda di collaborazione, rappresentano il frutto della funzione governativa di coordinamento, esercitata in forma non autoritaria e, pertanto non sono idonei a concretare lesione della autonomia finanziaria della Regione, in contrasto con l'art. 119 Cost. (**sentenza n. 155/1977**).

Peraltro la Corte ha ritenuto la illegittimità costituzionale della norma che attribuisce al Ministro del Tesoro la facoltà di variare con decreto la percentuale delle disponibilità delle Regioni che le aziende di credito possono tenere presso di sé viola la riserva di legge di cui all'art. 119, comma primo Cost., È pertanto illegittimo il comma ottavo dell'art. 40 della l. 30 marzo 1981 n. 119, nella parte in cui attribuisce tale facoltà (si veda anche **sentenza n. 149/1981**).

La disposizione introdotta dalla parte finale dell'art. 3 della legge n. 720/1984 (concernente la istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi regionali), che vincola le aziende di credito a trasferire sui conti correnti aperti presso le tesorerie dello Stato le disponibilità regionali eccedenti il quattro per cento, non lede la riserva di legge, costituzionalmente stabilita in tema di coordinamento finanziario, poiché - diversamente da quanto prescritto dall'art. 40, ottavo comma, della legge n. 119/1981, che autorizzava il Ministro del tesoro a variare "la percentuale o il livello massimo delle disponibilità degli enti" (fra cui le Regioni), depositabili presso le aziende medesime - si limita, sul punto, a prevedere che il detto Ministro stabilisca le "modalità" del versamento al bilancio dello Stato di un ben determinato "interesse", posto a carico delle aziende inadempienti, per cui il potere ministeriale viene a risultare sufficientemente definito dalla legge (**sentenza n. 243/1985**).

L'atto con il quale il Ministro del tesoro, in risposta ad una richiesta della regione Veneto relativa all'integrale accreditamento del proprio fondo di lire 244 miliardi, ai sensi della normativa sulla tesoreria unica, dichiara che le precedenti richieste regionali di prelevamento, rispettivamente per 97 e 81 miliardi, sono state evase per intero, manifesta l'intenzione e attua un comportamento concludente diretto sostanzialmente a negare il soddisfacimento integrale della richiesta stessa e, conseguentemente, anche se nella specie non si versa in un'ipotesi di *vindicatio potestatis* si ha un atto potenzialmente lesivo dell'autonomia finanziaria garantita alle regioni dall'art. 119 Cost., per effetto di un comportamento dello Stato che si assume contrario alle leggi e produttivo di turbativa nei confronti dell'esercizio del potere regionale relativo alla corretta e legittima gestione delle proprie risorse finanziarie. (Reiezione della eccezione di inammissibilità opposta al ricorso per

conflitto di attribuzione della regione Veneto avverso la nota del Ministro del tesoro in data 8 febbraio 1992) (**sentenza n. 132/1993**).

Presidente del Consiglio dei Ministri.

Con la **sentenza n. 243/1985** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per lesione della riserva di legge posta a tutela della finanza regionale (restando assorbito il profilo di contrasto con il principio di uguaglianza), dell'art. 2, quarto comma, della legge n. 720/1984, nella parte in cui consente al Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del tesoro, di decretare il passaggio delle Regioni dalla tabella B alla tabella A. La Corte ha ribadito (**s. 162/1982; 307/1983**) che il primo comma dell'art. 119 Cost. riserva alle leggi della Repubblica il coordinamento tra finanza regionale e finanza statale e non permette di alterare il regime delle tesorerie regionali con un atto dell'esecutivo, per cui, anche a ritenere che il legislatore statale ordinario sia competente ad estendere alle Regioni il sistema della tesoreria unica, occorrerebbe allo scopo una nuova disciplina di principio e non basterebbe di certo un provvedimento governativo. Di conseguenza, al Presidente del Consiglio dei Ministri non può essere legittimamente demandata l'opzione fra il coordinamento e l'accentramento finanziario, cioè fra una serie di tesorerie regionali dotate di proprie giacenze, sebbene circoscritte nella misura del quattro per cento, e le tesorerie puramente nominali, ridotte in sostanza ad agenti del tesoriere unico, sia quanto agli incassi, sia quanto ai pagamenti.

Poteri governativi sugli utilizzi delle disponibilità e principio di leale collaborazione.

La previsione dell'art. 48, comma 4, a tenor del quale, nel caso di andamenti del fabbisogno incompatibili con gli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 1998-2000, sono proposte "le iniziative da assumere, ivi compresa la eventuale introduzione di vincoli sugli utilizzi delle disponibilità esistenti sui conti di tesoreria unica da disporre con decreti del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica", non incide sull'autonomia regionale, poiché il potere di proposta attribuito alla Conferenza Stato-Regioni, e cioè alla massima sede di coordinamento fra Governo nazionale e governi regionali, nonché la fissazione in tale sede dei criteri di rilevazione dell'andamento del fabbisogno, cui si collegano le eventuali misure in caso di andamenti incompatibili con gli obiettivi, escludono che le Regioni siano soggette a provvedimenti unilaterali. Esse concorrono infatti responsabilmente con il Governo alla definizione delle misure necessarie ancorché di queste ultime non sia precisato il contenuto, salvo i vincoli sugli utilizzi delle disponibilità esistenti sui conti di tesoreria unica, la cui previsione appare rispettosa dei principi costituzionali; mentre l'imposizione eventuale di altre misure, che fossero, per il loro contenuto, lesive dell'autonomia finanziaria regionale, potrebbe sempre essere contrastata dalle Regioni interessate con gli opportuni strumenti, ivi compreso il conflitto di attribuzioni. Non è, pertanto, fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 48, comma 4, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, sollevata in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost. dalla Regione Lombardia in via principale. (**sentenza n. 507/2000**).

Interferenza con l'esercizio delle potestà legislative e amministrative regionali in materia di organizzazione degli uffici.

Di interesse è anche la **sentenza n. 62/1987** con la quale la Corte ha ritenuto che le norme sul "regime di tesoreria" dello Stato, di cui all'art. 40 della legge n. 119/1981 (e successive modificazioni), non impediscono in alcun modo l'esercizio delle potestà legislative e amministrative regionali in materia di organizzazione degli uffici, e non esplicano alcuna efficacia nel procedimento di formazione del bilancio regionale.

Sistemi di tesoreria stabiliti con legislazione statale a Regioni e province ad autonomia differenziata.

Regione Siciliana.

Con riferimento alla Regione Siciliana, la Corte ha ritenuto (**sentenza n. 243/1985**) la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, primo, secondo, terzo, quarto e sesto comma, 2 e 3 della legge n. 720 del 1984, nonché delle annesse tabelle A e B, nella parte in cui si riferiscono agli enti sottoposti al controllo della Regione siciliana, sollevate dalla Regione medesima - in riferimento agli artt. 14, 15, 19, 20 e 43 dello Statuto speciale. Difatti, essendo la stessa Regione Sicilia sottoposta alle disposizioni della legge n. 720/1984, istitutiva del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi regionali - sia pure nei limiti già determinati dall'art. 38, secondo e terzo comma, della legge n. 526/1982, cioè facendo salve le entrate regionali previste dagli artt. 36 e 38 dello Statuto speciale -, non è possibile pretendere che gli enti dipendenti o comunque controllati o disciplinati dalla detta Regione beneficino di un regime ancora più favorevole, venendo completamente esentati dal rispetto della normativa dettata dalla legge n. 720. D'altra parte, il sistema di tesoreria unica non contraddice (e quindi non incide sulla funzione legislativa già esercitata dalla Regione) con quanto disposto dalla legge regionale siciliana n. 85/1980, dal cui art. 1 può solo desumersi che è unicamente la "concreta utilizzazione del finanziamento" a determinare l'acquisto dei fondi all'ente finanziato dalla Regione, ed è soltanto l'effettiva disponibilità dei fondi medesimi che rende applicabile il nuovo regime, per cui le somme destinate dalla Regione al finanziamento degli enti locali o para-regionali devono essere "versate", ad opera dei tesorieri o cassieri degli enti, nelle contabilità speciali istituite presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato.

Con la **sentenza n. 61/1987**, la Corte ha ritenuto che mentre le entrate regionali provenienti dal bilancio dello Stato possono essere legittimamente assoggettate dalla legge statale al regime di tesoreria dello Stato, senza ledere l'autonomia regionale - ancorché si tratti di entrate di regioni a Statuto speciale, come il contributo statale devoluto alla Regione siciliana a titolo di solidarietà nazionale ex art. 38 dello Statuto - non possono esserlo, invece, i tributi "propri" della regione Sicilia, da identificarsi esclusivamente con quelli direttamente deliberati dalla regione al fine di far fronte a particolari esigenze della comunità regionale (artt. 36 dello Statuto speciale, 2 e 6, d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074). Pertanto è costituzionalmente illegittimo - per contrasto con gli artt. 36, 37 e 43 dello Statuto speciale siciliano (r.d. 15 maggio 1946, n. 455) e 2, comma primo, parte prima del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 - l'art. 35 della L. 28 febbraio 1986, n. 41, limitatamente alla parte in cui si riferisce anche ai "tributi deliberati" dalla Regione Sicilia (ex art. 36 Statuto stesso), assoggettandoli al regime di versamento e giacenza presso la tesoreria dello Stato previsto dall'art. 40 della legge n. 119 del 1981 (modificato successivamente dall'art. 21 del d.l. n. 463 del 1983, dall'art. 35 della legge 730 del 1983 e dall'art. 3 della L.n. 720 del 1984).

Regione Trentino Alto Adige.

Con la **sentenza n. 114/1985** la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 5, n. 1, dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, l'art. 1, n. 1 del d.l. 18 ottobre 1983, n. 568, conv. in l. 9 dicembre 1983, n. 681 (impugnato dalla Regione), nonché (in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87) l'art. 1, lett. b, della legge 21 dicembre 1984, n. 867, nella parte in cui prorogano la gestione delle tesorerie comunali relativamente alla Regione in questione.

Infatti la Regione Trentino-Alto Adige, a norma dell'art. 5, n. 1 dello Statuto speciale emana, nei limiti fissati dalla legge dello Stato, provvedimenti legislativi sulla materia

"ordinamento dei comuni". In esplicazione di tale potestà legislativa, ha promulgato la legge regionale 21 ottobre 1963, n. 29, la quale, all'art. 73, ha disposto, al pari della legge statale, che "ove non si provveda diversamente" i servizi di tesoreria sono assunti dall'esattore delle imposte. Ne è conseguito che nella predetta Regione le tesorerie comunali sono annesse alle esattorie in virtù della legge regionale ed i comuni, in tanto hanno potuto consentire a mantenere le loro tesorerie in gestione congiunta a quella delle esattorie, dopo la scadenza del precedente periodo di proroga, in quanto la legge regionale a ciò li autorizzava. Cosicché non poteva lo Stato, con una disposizione non avente natura di principio, ma vincolante anche per la Regione Trentino- Alto Adige, impedire a questa di disporre legislativamente in materia (per esempio prescrivendo o consentendo ai comuni la gestione separata delle tesorerie).

Nella **sentenza n. 243/1985**, la Corte ha ritenuto la non fondatezza - in riferimento all'art. 119, comma primo, Cost. - della questione di legittimità costituzionale della norma succitata, sollevata dalla Regione Trentino-Alto Adige nell'assunto della inapplicabilità alle Regioni del sistema di tesoreria unica e della violazione della riserva di legge prevista in materia di coordinamento tra finanza regionale e finanza statale. Infatti, la disposizione introdotta dalla parte finale dell'art. 3 della legge 29 ottobre 1984, n. 720 (concernente la istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi regionali), che vincola le aziende di credito a trasferire sui conti correnti aperti presso le tesorerie dello Stato le disponibilità regionali eccedenti il quattro per cento, non lede la riserva di legge, costituzionalmente stabilita in tema di coordinamento finanziario, poiché - diversamente da quanto prescritto dall'art. 40, ottavo comma, della legge 30 marzo 1981, n. 119, che autorizzava il Ministro del tesoro a variare "la percentuale o il livello massimo delle disponibilità degli enti" (fra cui le Regioni), depositabili presso le aziende medesime - si limita, sul punto, a prevedere che il detto Ministro stabilisca le "modalità" del versamento al bilancio dello Stato di un ben determinato "interesse", posto a carico delle aziende inadempienti, per cui il potere ministeriale viene a risultare sufficientemente definito dalla legge.

Nella stessa **sentenza n. 243/1985**, la Corte ha ritenuto la non fondatezza - in riferimento agli artt. 1, 4, 5 e 66 ss. dello Statuto speciale - della questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge n. 720 del 1984, sollevata dalla Regione Trentino-Alto Adige sotto il profilo che la disciplina dettata da tali disposizioni non potrebbe esserle validamente applicata, neppure nelle forme e nei limiti previsti per gli enti ed organismi compresi nella tabella B, e che sarebbe illegittimo l'inserimento dei Comuni e delle Camere di commercio nella tabella A, anziché nella tabella B, con il risultato della loro sottoposizione al regime configurato dall'art. 1 di detta legge. Discipline del genere di quella dettata con la legge 29 ottobre 1984, n. 720 (concernente l'istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi regionali), non sono invasive o lesive dell'autonomia regionale costituzionalmente tutelata, e, in proposito, alla luce delle finalità perseguite da tali normative, non ha rilievo distinguere tra Regioni a Statuto ordinario e Regioni a Statuto speciale. Di conseguenza, non può ritenersi inapplicabile alla Regione Trentino-Alto Adige il regime introdotto dalla detta legge. Né v'è da dolersi dell'inserimento dei Comuni e delle Camere di commercio nella tabella A, anziché nella tabella B, annesse alla legge in discussione, posto che, in ordine ai primi, proprio perché ricadono nella competenza ordinamentale concorrente della Regione, la legislazione del Trentino-Alto Adige deve rispettare i principi stabiliti in materia dalle leggi dello Stato, fra le quali figura indubbiamente la stessa legge n. 720, per ciò che attiene alle tesorerie comunali; mentre, riguardo alle Camere di commercio, sebbene per esse non valga concepire il "sistema di tesoreria unica" alla stregua di una disciplina di principio, l'imperativo del coordinamento finanziario si estende ugualmente al campo del loro ordinamento, ed inoltre l'inclusione di tali enti nella tabella B, accanto ad altri enti dipendenti dalla Regione, da un lato, comporterebbe il venir meno di ogni "feracità" dei proventi camerali detenuti dalle sezioni di tesoreria provinciale dello Stato, pur quando di tratti delle cosiddette "entrate proprie", dall'altro, non sarebbe corretto inquadrare le Camere di commercio fra gli enti para-regionali del Trentino-Alto Adige, sia perché lo Statuto le mantiene ben distinte dagli enti medesimi, sia perché la

disciplina delle funzioni camerali non spetta alla Regione, bensì alle Province di Trento e Bolzano ed allo Stato stesso.

Secondo il sistema delineato nel titolo VI dello Statuto regionale deve ritenersi che alla regione Trentino-Alto Adige sia stata attribuita la potestà di esigere direttamente e gestire in piena autonomia le "entrate proprie". Sicché l'assoggettamento delle "entrate proprie" allo stesso regime delle entrate provenienti dal bilancio dello Stato - versamento e giacenza presso la tesoreria dello Stato (secondo l'art. 40 della legge n. 119/1981) - non può essere disposto senza il preventivo accordo tra Governo e Regione, previsto dall'art. 104 dello Statuto, che richiede una legge "rinforzata" per la modifica delle disposizioni del titolo VI (**sentenze n. 62/1981**; v. anche **sentenza n. 61/1987**).

In particolare nella **sentenza n. 62/1987** la Corte ha anche ritenuto che le norme sul "regime di tesoreria" dello Stato, di cui all'art. 40 della legge 30 marzo 1981, n. 119 (e successive modificazioni), non impediscono in alcun modo l'esercizio delle potestà legislative e amministrative regionali in materia di organizzazione degli uffici, e non esplicano alcuna efficacia nel procedimento di formazione del bilancio regionale. Rispetto al precedente esonero della regione Trentino-Alto Adige dal sistema di tesoreria, la diversa nuova disciplina delle "giacenze", è ispirata (ad eccezione della materia delle "entrate proprie") dall'esigenza di regolare i flussi finanziari e il contenimento della liquidità, in relazione ad aspetti unitari del quadro economico-finanziario della comunità nazionale. (Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 35 Legge 28 febbraio 1986, n. 41, sollevata in riferimento agli artt. 4, n. 1 e 16 dello Statuto T.A.A. e 64 del d.P.R. 30 giugno 1951, n. 574 e 3 Cost.).

Con l'**ordinanza n. 165/1988**, la Corte ha ritenuto la manifesta infondatezza - in riferimento agli artt. 8, n. 1 e 16 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige - della questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, l. 7 agosto 1982, n. 526, che, per i pagamenti agli enti di cui all'art. 40, l. n. 119 del 1981, obbliga le Province a trasferire i fondi, dai propri conti correnti o contabilità speciali presso le tesorerie dello Stato, agli analoghi conti intestati agli enti destinatari dei pagamenti stessi nonché prevede la competenza del Ministro del tesoro circa l'emanazione delle modalità di attuazione di tale disposizione. La disciplina del credito rientra tra i poteri di spettanza statale, in quanto strettamente connessa ad un interesse che travalica l'ambito regionale, coinvolgendo l'intera comunità nazionale ed in ragione del mantenimento del necessario equilibrio tra il flusso delle risorse prelevate e quello delle spese erogate.

Provincia autonoma di Trento.

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Provincia di Trento, in riferimento alle norme - poste a garanzia dell'autonomia finanziaria delle Province autonome - del Titolo VI dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, nei confronti dell'art. 8, comma 1, del d.l. 31 dicembre 1996, n. 669 (Disposizioni urgenti a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997), così come convertito dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30. La disposizione impugnata, infatti, si limita a rinviare, ai fini della disciplina degli impegni e dei pagamenti delle spese dello Stato e degli enti soggetti al regime di tesoreria univa, alle norme dei commi seguenti dello stesso articolo, e pertanto, in difetto di una propria precettività, risulta priva di effetti lesivi per la ricorrente. (**sentenza n. 421/1998**).

Regione Valle D'Aosta.

L'ordinamento finanziario della Valle D'Aosta disciplinato ai sensi dell'art. 50 dello Statuto, con legge dello Stato da adottarsi in accordo con la Giunta regionale, prevede che - art. 5 legge 6 dicembre 1971, n. 1065 - le quote dei proventi spettanti alla Regione siano alla stessa

erogate dall'intendente di finanza di Aosta mensilmente o annualmente mediante ordinativi su ordini di accreditamento emessi senza limiti di importo. Conseguentemente, l'art. 31 della legge 5 agosto 1978, n. 468 è costituzionalmente illegittimo in quanto, pur essendo contenuto in una legge approvata senza l'accordo della Giunta regionale, detta una disciplina degli accreditamenti alla Regione Valle D'Aosta delle somme ad essa spettanti, incompatibile con quella prevista dalla legge 6 dicembre 1971, n. 1065 (**sentenza n. 95/1981**).

Nella **sentenza n. 242/1985**, la Corte ha ritenuto che è da escludere, in via interpretativa, che l'art. 38 della legge 7 agosto 1982, n. 526, secondo e terzo comma - il quale prevede che "agli effetti delle disposizioni contenute negli artt. 31 della legge 5 agosto 1978, n. 468, 40 della legge 30 marzo 1981, n. 119, e 10 della legge 26 aprile 1982, n. 181, non sono computabili le somme costituenti entrate della Regione Sicilia a norma dell'art. 36 dello Statuto della Regione stessa e del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074, e quelle alla medesima dovute o versate a norma dell'art. 38 di detto Statuto, nonché quelle costituenti entrate proprie della Regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e Bolzano" - valga a ristendere alla Valle d'Aosta l'ambito di applicabilità dell'art. 31, primo comma, della legge n. 468 del 1978, essendo stata tale norma fin dal periodo intercorrente fra la pronuncia e il deposito della sentenza che ne ha dichiarato la illegittimità costituzionale, appunto nei riguardi della Valle d'Aosta, novellata dall'art. 40, quarto comma, della legge 30 marzo 1981, n. 119, con la introduzione di un'espressa eccezione "per i fondi di cui all'art. 38 dello Statuto della Regione siciliana (cioè con riguardo alle somme annualmente versate dallo Stato "a titolo di solidarietà nazionale"), nonché per quelli destinati alle altre Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano, in base ai rispettivi statuti". Pertanto non può desumersi dalle disposizioni dell'art. 38 succitato che l'art. 31, primo comma, della legge n. 468 del 1978, riguardante il regime delle giacenze di tesoreria delle regioni - obbligandole tutte, sia a statuto speciale che ordinario, a "tenere le disponibilità liquide, limitatamente alle assegnazioni, contributi e quanto altro proveniente dal bilancio dello Stato, in conti correnti non vincolati con il Tesoro" -, ridivenga applicabile alla Valle d'Aosta, malgrado l'opposta decisione adottata precedentemente dalla Corte, che l'ha ritenuto incompatibile con l'art. 50, terzo comma, del relativo Statuto, per essere stato emanato in difetto del necessario "accordo con la giunta regionale" e per aver contraddetto, comunque, i disposti della legge 6 dicembre 1971, n. 1065, sull'ordinamento finanziario di quella Regione. (Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, secondo e terzo comma, della legge n. 526 del 1982 - sollevata in via principale dalla Regione Valle d'Aosta, in riferimento agli artt. 136 della Costituzione e 50 dello Statuto speciale valdostano - nelle parti concernenti l'applicazione dell'art. 31 della legge n. 468 del 1978).

L'art. 6, comma secondo, del decreto legislativo n. 431 del 1989 - interpretato sulla base dei fini e dei criteri direttivi della legge delega n. 453 del 1981 e nell'ambito dei principi costituzionali relativi al rapporto tra l'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta e i poteri di coordinamento dello Stato nella stessa materia - non esonera la suddetta Regione dagli obblighi inerenti al regime generale della Tesoreria unica: quest'ultimo, infatti, riflette un interesse nazionale che, per sua natura, richiede un trattamento uniforme su tutto il territorio nazionale, derogabile solo per comprovate necessità locali nascenti da situazioni eccezionali, che, nel caso della Valle d'Aosta, non sussistono o sono indimostrate. Deve perciò ritenersi che l'art. 6, comma secondo, operi come norma attributiva di funzioni tenute a svolgersi entro i confini di una competenza di tipo concorrente, quale quella assegnata dallo Statuto speciale alla Regione in materia di "finanze regionali e comunali", e che, quindi, l'autonomia regionale in esso affermata riguardo alla gestione delle giacenze di tesoreria si riferisca solo ai fondi che le regioni possono tenere presso i propri tesorieri in base al regime di tesoreria unica (**sentenza n. 412/1993**).

Regione Sardegna.

Nella **sentenza n. 243/1985**, la Corte ha ritenuto la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge n. 720 del 1984, nonché dell'annessa tabella B, sollevata dalla Regione Sardegna - in riferimento agli artt. 3 Cost., 1 ss. 7, 8 e 56 dello Statuto speciale). Infatti, posto che l'art. 40, primo comma, della legge 30 marzo 1981, n. 119 (legge finanziaria), si applicava già per forza propria alle Regioni differenziate, la cui competenza non era in tale senso violata, il richiamo a detta disposizione effettuato dall'art. 2, primo comma, della legge 29 ottobre 1984, n. 720 (concernente la istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi regionali), non ha concretato, a sua volta, alcuna lesione dell'autonomia regionale; mentre la riduzione, dal 6 al 4 per cento, prevista dal successivo art. 3, delle disponibilità suscettibili di essere mantenute dalla Regione presso aziende di credito, non determina autonome ragioni di illegittimità costituzionale, trattandosi di una decisione di "politica economica" che non si presta ad essere riesaminata dalla Corte, del tutto consequenziale all'accertata validità di un limite delle complessive disponibilità regionali che possono restare in deposito presso istituti di credito.

Con l'**ordinanza n. 759/1988**, giudicando di un conflitto di attribuzione tra Regione Sardegna e Stato, la Corte ha ritenuto la manifesta spettanza allo Stato, dando attuazione, con il decreto del Ministro del Tesoro 30 luglio 1981, all'art. 40 della legge 30 marzo 1981, n. 119, di dettare le modalità ivi determinate di riafflusso dalle aziende di credito alla tesoreria statale delle eccedenze di disponibilità degli enti di cui al detto art. 40. Sul punto è stato ritenuto che è legittimamente applicabile alla regione Sardegna il decreto del Ministro del Tesoro 30 luglio 1981 - emanato in attuazione dell'art. 40 della l. 30 marzo 1981, n. 119 - per quanto concerne l'obbligo imposto alle aziende di credito, anche non tesorieri e cassieri, che detengano disponibilità degli enti soggetti al disposto dell'art. 40 legge n. 119 del 1981, di versare tutte le disponibilità eccedenti il 12% dei depositi, in un'unica soluzione, nei conti di tesoreria intestati agli enti stessi (artt. 1 e 2), nonché di versare "l'intera disponibilità depositata" qualora non ricevano, entro il 25 agosto 1981, alcuna comunicazione da parte degli enti circa "l'ammontare dell'importo massimo che può essere detenuto presso di sé" (art. 3). Su tutti i punti in questione, infatti, la Corte, con **sentenza n. 162/1982**, - pronunciata in giudizio in via principale sul suddetto art. 40, oltre che su altri articoli della legge n. 119/1981 - confutando tutti gli argomenti ora di nuovo addotti dalla ricorrente, ha escluso la lamentata lesione dell'autonomia finanziaria della Regione.

8. Patrimonio pubblico.

Parallelismo tra funzioni trasferite alle Regioni ed appartenenza regionale dei beni connessi all'esercizio di tali funzioni.

Con la **sentenza n. 281/1992** la Corte ha ritenuto che in linea generale va, infatti, escluso che, ai sensi degli artt. 118 e 119 della Costituzione, sia possibile configurare l'esistenza di una sorta di parallelismo necessario tra funzioni trasferite alle Regioni ed appartenenza regionale dei beni strumentalmente connessi all'esercizio di tali funzioni (nello stesso senso v. sentenza **n. 111/1976**). E invero, se in linea di massima tale parallelismo sussiste, può talvolta accadere che a beni inclusi nel patrimonio regionale non corrispondano funzioni regionali determinate o che alla presenza di funzioni regionali possa, in taluni casi, non corrispondere la proprietà dei beni strumentalmente connessi all'esercizio delle stesse: e questo in relazione al rapporto di non assoluta dipendenza che, sul piano costituzionale, è dato rilevare tra la disciplina in tema di funzioni amministrative regionali (di cui all'art. 118 Cost.) e la disciplina del demanio e del patrimonio regionale (di cui all'art. 119, ultimo comma, Cost.).

Nel caso esaminato, la Corte ha affermato che, per quanto riguarda la norma in esame, intesa nella sua giusta estensione, resta pur sempre il fatto che la concessione di un bene in "uso perpetuo e gratuito" - anche se non viene a presentare un contenuto così ampio quale quello che si collega al trasferimento in proprietà - attribuisce in ogni caso a favore del destinatario una forma di disponibilità del bene commisurata ai contenuti pubblicistici della funzione allo stesso affidata, in quanto caratterizzata da stabilità e non sottoposta a limitazioni suscettibili di riflettersi negativamente sull'esercizio della stessa funzione. Anche l'uso "perpetuo e gratuito", infatti, al pari della proprietà, configura un diritto di natura reale che entra a far parte - secondo modalità fissate dalla legge statale, così come voluto dall'art. 119, ultimo comma, della Costituzione - del patrimonio indisponibile regionale, seguendo le sorti della funzione cui il bene stesso risulta destinato in via esclusiva. Dal che la conseguenza ulteriore - espressa nella legge e rispondente a evidenti criteri di razionalità - che gli oneri di manutenzione e tributari seguano la disponibilità concessa, senza corrispettivo, a titolo di "uso perpetuo", e che la cessazione della destinazione esclusiva posta a fondamento della concessione possa determinare la restituzione del bene al titolare originario.

Diritto di fissare il canone di utilizzo dei beni demaniali.

La giurisprudenza costituzionale ha chiarito che, in relazione alla spettanza della potestà di imposizione e riscossione del canone per la concessione di aree del demanio marittimo, è determinante la titolarità del bene e non invece la titolarità delle funzioni legislative o amministrative delle Regioni in ordine all'utilizzazione dei beni stessi. Non è stata, pertanto, ritenuta fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 22, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, nel testo risultante dalla legge di conversione 24 novembre 2003, n. 326, sollevata in riferimento all'art. 117 della Costituzione, nella parte in cui riconosce allo Stato il diritto dominicale di fissare un canone per l'utilizzo dei propri beni demaniali (**sentenze nn. 286/2004, 150/2003, 343/1995, 326/1989, 133/1986, 152/1971**).

Tale impostazione è stata affermata nella **sentenza n. 343/1995**. La Corte ha ritenuto che la potestà di imposizione e riscossione del canone demaniale segue la titolarità dominicale del bene, e non quella delle funzioni amministrative che si concretano nell'esercizio del potere concessorio, o autorizzatorio, circa la utilizzazione del bene stesso che comporti l'occupazione, o l'appropriazione esclusiva, di singole loro porzioni. L'autorità titolare delle funzioni amministrative anzidette ha dunque l'obbligo di comunicare l'atto concessorio all'amministrazione titolare del bene, la quale fisserà il relativo canone, ferma la potestà della amministrazione titolare delle funzioni amministrative di determinare, a sua volta, oneri a carico del concessionario. Nel caso di specie, perciò, dovendo dichiararsi che la determinazione e la percezione del canone di concessione relativo a beni del demanio marittimo spetta allo Stato, va disattesa la pretesa che, in ordine ai canoni, è stata avanzata alla Regione Sardegna nei sollevati conflitti di attribuzione.

Il trasferimento dei beni patrimoniali indisponibili alle Regioni a Statuto speciale.

Con la **sentenza n. 326/1989** la Corte ha ritenuto che il trasferimento di beni patrimoniali indisponibili alle Regioni a statuto speciale non può desumersi dall'attribuzione ad esse di poteri (legislativi o amministrativi) in ordine all'utilizzazione dei beni, ma deve risultare da una espressa disposizione; né può ritenersi applicabile alle medesime Regioni l'art. 11, comma quinto, della legge n. 281 del 1970, il quale elenca, trasferendoli, i beni facenti parte del patrimonio indisponibile delle Regioni ordinarie.

Con la stessa **sentenza n. 326/1989**, la Corte ha ritenuto che nessuna norma dello statuto speciale per la Valle d'Aosta trasferisce espressamente alla Regione le acque minerali e termali, e

ad esse non è applicabile il regime acque pubbliche ma, bensì, quello delle miniere, onde, permane in capo allo Stato il diritto dominicale sulle acque di cui trattasi, unitamente a quello, inscindibilmente connesso, di percepire il canone relativo alle concessioni rilasciate.

Nella **sentenza n. 20/1956**, la Corte ha ritenuto che a norma dell'art. 14 dello Statuto sardo, la proprietà dei beni e diritti connessi a servizi di competenza statale e a monopoli fiscali, non può essere riconosciuta alla Regione finché permane la predetta destinazione. E' pertanto infondata la questione di legittimità costituzionale della norma d'attuazione (di cui al secondo comma dell'art. 39 D.P.P. 19 maggio 1949, n. 250) che esclude i predetti beni dall'elenco di quelli trasferiti in proprietà alla Regione.

Previsione di vincoli relativi a taluni beni trasferiti al patrimonio indisponibile delle Regioni per la tutela degli interessi generali dello Stato in rapporto alla natura dei beni stessi.

Nella **sentenza n. 39/1971** la Corte ha ritenuto non fondata, in relazione agli artt. 115, 117 e 118 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, primo comma, lett. a, della legge 16 maggio 1970, n. 281, nella parte in cui prevede la predisposizione di vincoli atti a garantire la inalienabilità, l'indisponibilità e la destinazione di taluni beni trasferiti al patrimonio indisponibile delle Regioni, "quando più sia necessario alla tutela degli interessi generali dello Stato in rapporto alla natura dei beni". La norma, infatti, tende ad assicurare quell'indirizzo che sia di volta in volta richiesto dal prevalere - conforme a Costituzione - di esigenze unitarie che devono essere coordinate, ma non sacrificate agli interessi regionali e corrisponde, inoltre, al disposto dell'art. 119, ultimo comma, della Costituzione, secondo cui spetta alla legge dello Stato disciplinare le modalità relative al demanio ed al patrimonio di ogni regione.

Vindicatio rerum: inammissibilità.

Sono inammissibili i conflitti di attribuzione proposti dalla Regione Siciliana e dalla Regione Sardegna nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Direttore dell'Agenzia del demanio in data 19 luglio 2002 che (nell'allegato "A") individua come appartenenti al patrimonio dello Stato taluni beni immobili esistenti nei rispettivi territori. I ricorsi, infatti, si risolvono in una mera pretesa di carattere patrimoniale *vindicatio rerum*, in quanto diretti all'accertamento del titolo giuridico di appartenenza dei beni, senza coinvolgere alcuna titolarità di attribuzioni costituzionalmente garantite *vindicatio potestatis* (**sentenze nn. 209, 177/2005, 179/2004, 309, 179, 150/2003, n. 343/1995, 183/1986**).

Patrimonio pubblico dopo la riforma del Titolo V.

Con diverse sentenze, segnatamente del 2004, la Corte ha avuto modo di affrontare la portata dell'art. 119 della Costituzione, ai termini del quale «i Comuni, le Province, le Città metropolitane hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato».

Determinazione del canone di concessione.

Al riguardo, con la **sentenza n. 24/2004** è stato riaffermato il principio secondo cui il canone di concessione segue la titolarità del bene. Tale principio è stato ulteriormente ribadito nella **sentenza n. 286/2004**, con la quale la Corte ha esaminato la questione sollevata in via principale su ricorso regionale circa il potere dello Stato di determinare i canoni. Tale potere era stato

disconosciuto sull'assunto che con l'esercizio di tale potere lo Stato avrebbe sottratto alla Regione ricorrente «la possibilità di operare, in via legislativa, sulla determinazione di un'autonoma risorsa finanziaria, comunque attratta nella sfera regionale attraverso il dominio legislativo della materia».

La Corte ha rilevato l'«evidente l'errore di prospettiva di tale ultima interpretazione, che confonde la proprietà del bene con il potere di disciplinare l'uso del bene stesso». In effetti, «essendo lo Stato ente proprietario dei beni demaniali in questione, non è dubbio che a questo spetti la fissazione e la riscossione dei relativi canoni». Sul punto la Corte ha richiamato la propria giurisprudenza (**sentenze n. 150/2003, n. 343/1995, n. 326/1989**) che aveva già affermato che in materia di spettanza della potestà di imposizione e riscossione del canone per la concessione di aree del demanio marittimo è determinante la titolarità del bene e non invece la titolarità di funzioni legislative e amministrative intestate alle Regioni in ordine all'utilizzazione dei beni.

Dotazione patrimoniale degli enti pubblici.

Di rilievo è la **sentenza n. 427/2004**, con la quale la Corte, nel dichiarare infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 6, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, il quale, «al fine di favorire l'autonoma iniziativa per lo svolgimento di attività, di interesse generale, in attuazione dell'articolo 118, quarto comma, della Costituzione», prevede che «le istituzioni di assistenza e beneficenza e gli enti religiosi che perseguono rilevanti finalità umanitarie o culturali possono ottenere la concessione o locazione di beni immobili demaniali o patrimoniali dello Stato, non trasferiti alla "Patrimonio dello Stato Spa", [...] né suscettibili di utilizzazione per usi governativi, a un canone ricognitorio determinato ai sensi degli articoli 1 e 4 della legge 11 luglio 1986, n. 390, e successive modificazioni». In proposito è stato negato fondamento a l'assunto secondo cui lo Stato, fino alla attuazione dell'art. 119, ultimo comma, della Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, non potrebbe disporre dei propri beni demaniali o patrimoniali». La disposizione costituzionale, in effetti, «prevede che Regioni ed enti locali abbiano un patrimonio attribuito secondo i principi determinati dalla legge statale, ma non detta alcuna regola in ordine alla individuazione dei beni oggetto dell'attribuzione, né, tanto meno, vieta allo Stato la gestione e l'utilizzazione, medio tempore, di tali beni».

Rifacendosi a statuizioni anteriori alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, la Corte ha ribadito che «la dotazione patrimoniale di un ente pubblico non è predeterminata dalla Costituzione» ed è, quindi, «escluso che essa possa essere stabilita interpretativamente in sede di giudizio di costituzionalità». Ne consegue che, «fino all'attuazione dell'ultimo comma dell'art. 119 della Costituzione e, pertanto, fino alla previsione da parte del legislatore statale dei principi per la attribuzione a Regioni ed enti locali di beni demaniali o patrimoniali dello Stato, detti beni restano a tutti gli effetti nella piena proprietà e disponibilità dello Stato [...], il quale incontrerà, nella gestione degli stessi, il solo vincolo delle leggi di contabilità e delle altre leggi disciplinanti il patrimonio mobiliare ed immobiliare statale». Questa impostazione è stata ritenuta l'unica possibile, tenuto conto che seguendo la tesi della regione ricorrente si vedevano negati in radice gli stessi diritti dominicali dello Stato sui propri beni, e si sarebbe pervenuti all'irragionevole conseguenza che i beni statali non avrebbero dovuto essere gestiti in attesa della legge di attuazione dell'art. 119 della Costituzione. La Corte ha concluso che la circostanza che la disposizione impugnata abbia disciplinato la gestione dei beni immobili (demaniali o patrimoniali) non utilizzati o utilizzabili dallo Stato, consentendone un utilizzo sociale, «costituisce una manifestazione del potere dominicale dello Stato di disporre dei propri beni e, come tale, non incontra i limiti della ripartizione delle competenze secondo le materie»: la eventuale competenza della Regione nella materia «non può incidere sulle facoltà che spettano allo Stato in quanto proprietario», le quali «precedono logicamente la ripartizione delle competenze ed ineriscono alla capacità giuridica dell'ente secondo i principi dell'ordinamento civile».

Demanio idrico.

Significativa è la **sentenza n. 31/2006** nella quale la Corte ha ritenuto che non spetta allo Stato, e per esso all’Agenzia del demanio, escludere la partecipazione delle Regioni al procedimento diretto all’alienazione di aree situate nel territorio della stessa Regione e appartenenti al demanio idrico dello Stato, disciplinato dalla circolare dell’Agenzia del demanio, Direzione generale, del 23 settembre 2003, prot. 2003/35540/NOR, avente ad oggetto «Decreto legge 24 giugno 2003 n. 143 convertito con legge 1 agosto 2003 n. 212 recante “Disposizioni urgenti in tema di versamento e riscossione di tributi, di fondazioni bancarie e di gare indette dalla Consip S.p.A., nonché di alienazione di aree appartenenti al Patrimonio e al Demanio dello Stato” pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 185 dell’11 agosto 2003 s.o. n. 131/L».

Passando al merito la Corte ha affermato che la necessaria valutazione ponderata degli interessi pubblici coinvolti esclude che possa procedersi ad una sdemanializzazione *ope legis* di aree non identificate né dalle amministrazioni competenti né dallo stesso legislatore, ma individuate solo per la loro contiguità ad opere eseguite mediante sconfinamento su terreni demaniali. L’intento del legislatore, fatto palese dall’art. 5-*bis* del d.l. n. 143 del 2003, è quello di accelerare la cessione ai soggetti richiedenti di aree non più utilizzabili per le finalità pubblicistiche originarie, a causa dell’irreversibile mutamento dello stato dei luoghi derivante dall’esecuzione di opere sconfinite in terreno demaniale. Lo stesso legislatore ha cura di escludere in modo assoluto e incondizionato dalla procedura accelerata di alienazione il demanio marittimo e le aree sottoposte a tutela ai sensi del testo unico in materia di beni culturali e ambientali (oggi “Codice dei beni culturali e del paesaggio”, ai sensi dell’art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137, approvato con decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42).

La Corte ha aggiunto che non emerge dalla norma statale in questione una volontà di generale declassificazione di aree demaniali, da cedere ai soggetti sconfinanti dietro mera richiesta e pagamento del prezzo. Al contrario, il legislatore statale mostra particolare attenzione a non pregiudicare interessi collettivi primari collegati ai beni pubblici oggetto della specifica disciplina dettata per l’alienazione. Pertanto non appare ragionevole un’interpretazione della norma in esame che presuppone, accanto all’esclusione generalizzata di alcune categorie di beni, ispirata ad una logica di forte garanzia dell’interesse pubblico, un altrettanto generalizzato abbandono di tutte le rimanenti aree demaniali, esclusa ogni valutazione concreta da parte delle amministrazioni locali competenti, ispirato all’opposta logica della dismissione incontrollata del patrimonio pubblico.

Nel caso oggetto del presente giudizio – ha continuato la Corte - è ben possibile, anzi necessario, interpretare la medesima disposizione come disciplina dei rapporti tra l’amministrazione statale ed i soggetti richiedenti, fermo restando il quadro normativo e istituzionale preesistente, che non risulta superato o alterato da alcuna delle norme in essa contenute. Di tale quadro fanno parte i rapporti tra Stato e Regioni in materia di governo del territorio, con particolare riferimento al demanio idrico, sul quale deve concentrarsi l’analisi giuridica necessaria ai fini dello scrutinio di costituzionalità dell’atto impugnato.

La Corte ha poi richiamato il proprio orientamento secondo il quale il principio di leale collaborazione deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni: la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti. Una delle sedi più qualificate per l’elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione è attualmente il sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali. Al suo interno si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse.

Nel caso esaminato la Corte ha ricordato che in materia di demanio idrico, in sede di Conferenza unificata è stato sottoscritto, nella seduta del 20 giugno 2002, un accordo rilevante per

l'oggetto della presente controversia: «Risultando in alcuni casi particolarmente attive le procedure di "sdemanializzazione" (vendita al privato di aree demaniali), il provvedimento finale di sdemanializzazione potrà essere assunto solo a seguito di parere favorevole delle Regioni e Province autonome, tenuto anche conto degli indirizzi della Autorità di bacino».

Accordi come quello appena citato rappresentano la via maestra per conciliare esigenze unitarie e governo autonomo del territorio, poteri dominicali e interessi delle collettività amministrative. Il principio di leale collaborazione, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto.

Solo in estrema ipotesi si potrebbe concludere per una deliberata ed unilaterale deroga all'accordo da parte dello Stato, a mezzo della norma citata. Come già detto prima, tale conclusione non è autorizzata dal testo della disposizione in parola, che nulla dice a proposito dei rapporti tra istituzioni e si limita a fissare le regole procedurali che devono disciplinare la presentazione delle domande ed i rapporti tra privati e Agenzia del demanio territorialmente competente.

Beni culturali.

Con la **sentenza n. 221/2007**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 2, primo periodo, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 dicembre 2005, n. 13, limitatamente alle parole «solamente» e «non».

La disposizione censurata prevede che La disposizione censurata – che ha introdotto il comma 2 nell'art. 5-*quinquies* della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 giugno 1975, n. 26 – è così formulata: «Il diritto di prelazione di cui agli articoli 60, 61 e 62 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 – Codice dei beni culturali e del paesaggio – trova applicazione per i beni oggetto di finanziamento *leasing* solamente per il passaggio del bene nella proprietà del locatore e non per il passaggio successivo del bene nella proprietà del locatario. Il diritto di prelazione suddetto non trova inoltre applicazione in caso di operazioni di *lease-back*, se il locatario si obbliga contrattualmente ad esercitare il diritto di riscatto previsto nel contratto di *leasing*. In caso di inadempimento dell'obbligo contrattuale di esercitare il diritto di riscatto, il diritto di prelazione può essere esercitato entro 60 giorni dalla scadenza del rispettivo contratto di *leasing*».

Al riguardo la Corte ha ritenuto che la proprietà del bene passa nella fase iniziale dal venditore all'acquirente-finanziatore il quale, nel trasferirne il godimento all'utilizzatore dietro pagamento del canone, riveste la qualità di concedente o locatore, cui è correlativa quella di concessionario-locatario dell'utilizzatore medesimo. Al termine del rapporto, la proprietà potrà passare a quest'ultimo, che ne ha già la detenzione, nel caso in cui egli eserciti il diritto di riscatto, altrimenti resterà in capo al locatore-concedente, che verrà così a riacquistare la piena disponibilità del bene.

Orbene, ha proseguito la Corte, la prima parte della disposizione censurata, la quale in siffatto schema contrattuale limita la prelazione al primo trasferimento, non soddisfa le esigenze di tutela dei beni culturali cui l'istituto della prelazione è predisposto. L'esaurimento del rapporto di *leasing*, infatti, non comporta il venir meno della qualità culturale del bene che ne è stato oggetto e dell'interesse pubblico alla sua tutela. Quest'ultima va garantita mantenendo l'amministrazione provinciale in grado di intervenire, con l'eventuale esercizio della prelazione, anche nel momento conclusivo della vicenda contrattuale, in cui l'opzione del locatario realizza – anche a distanza di molti anni dal primo – un secondo trasferimento di proprietà.

Con la **sentenza n. 405/2006**, la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 14, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 luglio 2004, n. 4. Infatti, lo scopo principale dell'obbligo di denuncia dei trasferimenti di proprietà o di detenzione di beni culturali (art. 59 del d.lgs. n. 42 del 2004), previsto dalla disposizione censurata, è quello di mettere

l'amministrazione provinciale, cui spetta il diritto di prelazione, nella possibilità di esercitarlo, ed esso non si esaurisce nel rendere possibile la prelazione stessa, giacché la denuncia ha anche la fondamentale funzione di rendere nota la titolarità dei beni, nei tempi e con le modalità stabilite, all'organo cui spetta la tutela, che può esplicarsi in attività diverse dall'esercizio della prelazione, a garanzia dei beni di cui all'art. 9 della Costituzione; d'altra parte, l'eliminazione dell'obbligo della denuncia - già ripristinato con la successiva legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 4 del 2005 - non è funzionale al regime del maso chiuso.

Con la **sentenza n. 26/2004** la Corte ha ritenuto che alla luce del criterio interpretativo suggerito dall'art. 152 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, il quale stabilisce, sia pure ai fini della definizione delle funzioni e dei compiti di valorizzazione dei beni culturali, che lo Stato, le regioni e gli enti locali esercitano le relative attività "ciascuno nel proprio ambito", nel senso, cioè, che ciascuno dei predetti enti è competente ad espletare funzioni e compiti riguardo ai beni culturali, di cui rispettivamente abbia la titolarità, deriva che, nella specie, il soggetto che ha la titolarità dei beni culturali interessati dalla disposizione impugnata sia lo Stato. Ne consegue che, la convenzione concessoria dei servizi disciplinata dalla disposizione impugnata e dal regolamento ministeriale ivi previsto non può che concernere servizi finalizzati a beni culturali, di cui allo Stato sono riservate la titolarità e la gestione oltre che la tutela. Sulla base di tale interpretazione, non è stata ritenuta fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 33 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, che prevede la facoltà del Ministero per i beni e le attività culturali di dare in concessione a "soggetti diversi da quelli statali" la gestione di servizi finalizzati "al miglioramento della fruizione pubblica e della valorizzazione del patrimonio artistico", sollevata, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, dalle Regioni Marche, Toscana, Emilia-Romagna ed Umbria.

Demanio marittimo.

Nella **sentenza n. 213/2006**, la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 9, comma 1, della legge della Regione Marche n. 11 del 2004. Infatti, premesso che il potere dominicale che spetta allo Stato, quale proprietario, di disporre dei propri beni, «non incontra i limiti della ripartizione delle competenze secondo le materie», la disposizione regionale, la quale affida alla Giunta regionale la determinazione dell'ammontare del canone da corrispondere per la concessione dei beni del demanio marittimo, incide su prerogative spettanti allo Stato nella sua qualità di ente "proprietario" di beni del demanio marittimo e viola quindi l'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost.

Con la **sentenza n. 88/2007**, la Corte ha ritenuto non fondata, in relazione all'art. 2, comma 1, lettera q), dello Statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta nonché agli artt. 117, comma quarto, e 118 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 584, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, che introduce un regime derogatorio (di favore) per la determinazione dei canoni di concessione demaniale marittima. Il comma in esame non contiene disposizioni sulla procedura: esso si limita a precisare che la misura dei canoni di concessione per gli insediamenti su aree demaniali marittime va determinata nell'atto di concessione. Tale atto resta di competenza della Regione secondo quanto stabilisce l'art. 105, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, che, alla lettera l), attribuisce alle Regioni le funzioni relative «al rilascio di concessioni di beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia». D'altro canto, è indubbio il diritto dominicale dello Stato di fissare la misura del canone di concessione, così come la sua facoltà di destinarne parte alla Regione e parte al comune ovvero a più comuni.

Con la stessa **sentenza n. 88/2007**, la Corte ha invece ritenuto costituzionalmente illegittimo, in relazione all'art. 2, comma 1, lettera q), dello Statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta nonché agli artt. 117 e 118 Cost., l'art. 1, commi 589 e 590, della legge 23 dicembre 2005,

n. 266, i quali prevedono le verifiche a cui la Regione deve sottoporre le proposte di insediamento turistico di qualità di interesse nazionale e dei termini entro cui le verifiche devono essere compiute (comma 589) e l'iter negoziale del rapporto tra amministrazioni interessate e Regione, stabilendo, in caso di inerzia, la regola del silenzio assenso (comma 590). Ed invero, anche se lo Stato riconosce alla Regione un ruolo centrale nella valutazione delle proposte, le norme in esame finiscono poi col circoscriverne i margini di apprezzamento. Alla Regione, in altri termini, restano affidati compiti di mera istruttoria tecnica, attraverso un modulo organizzativo che richiama non la "nuova" potestà residuale della Regione, ma il vecchio schema dell'avvalimento d'ufficio; sicché in entrambi i casi, vengono trascurate le competenze regionali in tema di governo del territorio. Non v'è dubbio, infatti, che lo sfruttamento a fini turistici del demanio marittimo, attraverso la costruzione di strutture di notevoli dimensioni, incide di per sé significativamente sull'esercizio di quelle funzioni.

In tema di concessioni sui beni del demanio marittimo, si veda da ultimo **sentenza n. 344/2007**.

Nella **sentenza n. 102/2008**, la Corte ha ritenuto che la Regione Sardegna, in forza sia dello statuto e del decreto attuativo di cui al d.P.R. 24 novembre 1965, n. 1627, riguardante il demanio marittimo e il mare territoriale, sia delle norme con le quali si è disposto il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni in materia (articolo 105, comma 2, lettera l, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 e successive modificazioni), è legittimata ad esercitare un complesso di poteri sullo stesso mare territoriale, che coesistono con quelli spettanti allo Stato: poteri, quindi, che prescindono da ogni problema relativo all'appartenenza del mare territoriale e che sono suscettibili di essere regolati anche dalla legge regionale.

Disponibilità dei beni degli enti sanitari regionali.

Con la **sentenza n. 110/2007** la Corte ha ritenuto non fondata, in riferimento all'art. 119 Cost., la questione di legittimità dell'art. 1, comma 286, della legge n. 266/2005 secondo il quale la cessione in favore di strutture sanitarie nei Paesi in via di sviluppo o in transizione, a titolo di donazione, di apparecchiature e materiali dismessi da aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico e organizzazioni similari è promossa e coordinata dall'Alleanza degli ospedali italiani nel mondo. Tale disposizione contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, imponendo alle Regioni il ricorso all'«Alleanza» al fine di donare i beni dismessi e dettando una disciplina incidente sull'organizzazione degli enti sanitari regionali, lederebbe le competenze legislative delle Regioni in materia di autonomia finanziaria dal momento che le disposizioni impugnate, vincolando gli enti sanitari operanti nell'ambito regionale in ordine all'utilizzazione dei loro beni, comprimerebbero l'autonomia patrimoniale delle Regioni.

Nel merito la Corte ha così motivato.

La promozione ed il coordinamento da parte della «Alleanza degli ospedali italiani nel mondo» della cessione a titolo di donazione di apparecchiature ed altri materiali dismessi da parte di organismi sanitari prevista dal comma 286 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 appaiono configurate come attività di cui gli enti sanitari e le Regioni possono avvalersi volontariamente, come sostenuto anche nelle difese dell'Avvocatura generale dello Stato.

A questa interpretazione della disposizione impugnata conduce la mancanza di una previsione espressa di un obbligo a carico degli enti pubblici del servizio sanitario, nonché la lettera del secondo periodo del comma 286, la quale stabilisce che i suddetti enti definiscano con l'Alleanza le modalità con cui essi comunicano la disponibilità di attrezzature sanitarie dismesse che intendono donare e che, inoltre, debba essere allegato il parere favorevole della Regione interessata. Tali contenuti normativi evidenziano l'assenza di prescrizioni obbligatorie, come avviene di regola nei rapporti che si instaurano fra soggetti dotati in materia di autonomia

amministrativa od anche legislativa e soggetti di diritto privato qual è l'«Alleanza» (trattandosi di un'associazione senza scopo di lucro costituita, ai sensi degli artt. 36 e seguenti del codice civile, tra il Ministero della salute, il Ministero degli affari esteri, il Ministero dell'istruzione, nonché i Ministri senza portafoglio degli italiani nel mondo e per l'innovazione e le tecnologie).

9. Regioni e province ad autonomia differenziata.

La rassegna di giurisprudenza costituzionale che segue intende ricostruire i profili della specialità della finanza degli enti territoriali ad autonomia differenziata, la cui complessità ha concorso a produrre un ingente contenzioso costituzionale, specie tra Stato e Regione Siciliana e tra Stato e Regione Trentino Alto-Adige e Province autonome di Trento e di Bolzano.

È noto che le Regioni e le Province speciali godono nel sistema finanza pubblica di una diversità di principio. Mentre infatti la vecchia formulazione dell'art. 119 Cost. si basava sulla previsione di una capacità finanziaria commisurata “ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali”, le disposizioni degli Statuti costituzionali indicano la regola della capacità finanziaria collegata al reddito prodotto nella Regione. Tale principio è evidente nel caso dello Statuto della Regione Siciliana (v., in particolare, art. 36 dello Statuto e art. 2 del d.P.R. n. 1074/1965). In parte diverso è il regime dello Statuto sardo, che fa riferimento al coordinamento della finanza regionale “con quella dello Stato in armonia con i principi di solidarietà nazionale” (art. 7 dello Statuto regionale sardo). Analogo, anche se meno puntuale è il regime della Regione Valle d'Aosta il quale si limita a prevedere che “oltre al gettito delle entrate proprie della Valle, sarà dallo Stato, sentito il Consiglio della Valle, attribuita alla stessa una quota dei tributi erariali” (art. 12, comma 1, dello Statuto della Regione Valle d'Aosta). Molto più dettagliata risultava la disciplina dello Statuto del Trentino Alto Adige che abbracciava molteplici strumenti, quali il trasferimento di imposte per l'innanzi statali, la devoluzione del provento di imposte, l'istituzione di tributi propri, l'applicazione di sovrimposte per particolari tributi statali. Con la riformulazione dello Statuto, intervenuta con la legge 30 novembre 1989, n. 386, il quadro di riferimento appare in certa misura semplificato. Anche la Regione Friuli-Venezia Giulia presenta una propria peculiarità, come la titolarità per la Regione di una propria finanza, insieme al principio del coordinamento di questa con quello dello Stato (art. 48 dello Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia). Inoltre, il gettito per la Regione deriva dalla devoluzione a questa di quote fisse di proventi dello Stato, indicate nello Statuto, riscossi nel territorio della Regione medesima; accanto a ciò figurano tributi propri che la Regione “ha facoltà di istituire”.

Orbene, la *ratio* di tali regimi differenziati, secondo quanto ritenuto dalla stessa Corte costituzionale (**sentenza n. 381/1990**), è da ricondurre all'esigenza di porre a disposizione di Regioni e Province autonome, cui la Costituzione e gli Statuti assegnano più ampie e significative competenze, “risorse finanziarie maggiori, e comunque più adeguate alla più elevata quantità e qualità delle attribuzioni loro spettanti”. Va aggiunto che la fiscalità collegata al principio del reddito prodotto nel territorio della Regione e la perequazione effettuata secondo il criterio della capacità fiscale hanno rappresentato le regole con cui gli enti ad autonomia differenziata avrebbero dovuto ricevere risorse sufficienti per incentivare lo sviluppo locale, sopperendo al divario delle condizioni economiche iniziali.

A parte la complessità generata da tale sistemi differenziati va evidenziato che la logica della finanza speciale sembra aderente ai principi del federalismo fiscale, introdotti dalla riforma costituzionale del 2001, tant'è che il riconoscimento del principio di territorialità (si considerino le compartecipazioni al gettito di tributi erariali) è stato seguito nella revisione dell'art. 119 Cost. Tuttavia anche se ora viene esteso alle Regioni a Statuto ordinario il predetto principio di territorialità proprio della “finanza speciale”, permangono per le regioni differenziate le espressioni della propria autonomia finanziaria, continuando così a trovare applicazione quelle disposizioni

statutarie che possano derogare ovvero integrare l'art. 119 Cost. Sicché, per un verso, le tipologie di imposte e le quote spettanti o la loro devoluzione alle Regioni speciali non sono tangibili dalla legislazione se non nei modi stabiliti negli Statuti, in quanto il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario si realizza, come affermano gli statuti, "nei modi stabiliti dagli articoli" dei medesimi statuti; per altro verso, sembrano possibili ulteriori profili di complessità e di incertezza del quadro normativo ove si consideri che l'attuazione del nuovo art. 119 Cost., in particolare il comma 5, potrebbe trovare un impedimento in considerazione della presenza di norme costituzionali derogatorie, quelle degli Statuti, che prevedono, in via ordinaria, devoluzione o attribuzioni di imposte specifiche.

9.1. Regione Siciliana.

Clausole di salvaguardia contenute nelle leggi finanziarie.

Con specifico riferimento alla Regione Siciliana, la Corte ha ritenuto che la norma di cui all'art. 67 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, nel prevedere, tra l'altro, che all'attuazione del sistema della compartecipazione dei comuni all'IRPEF si provvede "in conformità alle disposizioni contenute" negli statuti regionali, "anche al fine della regolazione dei rapporti finanziari tra Stato, regioni e comuni", contiene una clausola di salvaguardia operante nel senso che detta regolazione dovrà essere effettuata in modo che non si determinino, comunque, effetti negativi o squilibri per la finanza regionale siciliana. La determinazione delle concrete modalità di attuazione del "sistema delle compartecipazioni", rimessa all'iniziativa dello Stato e della Regione Siciliana, dovrà, peraltro, ovviamente, svolgersi nel rispetto del principio di leale cooperazione. Non è pertanto fondata la relativa questione di legittimità costituzionale, proposta con ricorso della Regione Siciliana in riferimento all'art. 36 dello Statuto speciale della Regione Siciliana ed all'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 nonché in relazione agli articoli 3 e 81, quarto comma, della Costituzione in quanto la norma denunciata sarebbe lesiva del principio di autonomia finanziaria regionale e determinerebbe uno squilibrio dei conti pubblici della Regione, prefigurando una riduzione delle risorse di propria competenza per l'attuazione della compartecipazione dei comuni siciliani al gettito IRPEF senza indicare i mezzi con cui fare fronte al nuovo onere (**sentenza n. 92/2003**; si vedano anche **sentenze nn. 105, 95/2007, 134, 118 e 88/2006**; da ultimo, **sentenza n. 289/2008**).

Clausole di riserva allo Stato di entrate riscosse in territorio siciliano: il principio della leale cooperazione tra Stato e Regione Siciliana.

La Corte costituzionale ha rilevato che le deroghe alla spettanza dei tributi riscossi nel territorio della Regione Siciliana devono garantire un'adequata partecipazione della Regione medesima.

Nelle **sentenze nn. 255, 133/2002** la Corte ha ritenuto che non spetta allo Stato dare attuazione, con un procedimento nel quale non è stata assicurata la partecipazione della Regione Siciliana, ad una "clausola legislativa di riserva" a favore dell'erario statale di tributi riscossi in Sicilia e vanno, conseguentemente, annullati i provvedimenti assunti in detto procedimento, con assorbimento di ogni ulteriore motivo di censura.

Con la **sentenza n. 288 del 2001** la Corte ha ritenuto che poiché le clausole di riserva allo Stato dei tributi erariali riscossi in Sicilia costituiscono un meccanismo di deroga alla regola della loro spettanza alla Regione Siciliana, secondo le previsioni statutarie e di relativa attuazione finanziaria, e poiché dunque la loro attuazione incide direttamente sulla effettività della garanzia dell'autonomia finanziaria regionale, il principio di leale cooperazione esige che tale meccanismo si

attui mediante procedimenti non unilaterali, che contemplino la partecipazione della Regione interessata (per analoga soluzione v. **sentenze 347/2000, ordinanza n. 42/2001**). Di qui la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 7, del decreto-legge 22 maggio 1993, n. 155, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 243, nella parte in cui non prevede che all'attuazione della riserva di entrate all'erario statale, ivi disposta, si provveda con la partecipazione della Regione Siciliana (**sentenza n. 288/2001**).

Con la **sentenza n. 98/2000**, la Corte ha ritenuto che sono costituzionalmente illegittimi gli artt. 2, comma 154, e 3, comma 216, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e 7, comma 1, del decreto legge 31 dicembre 1996, n. 669, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30, nella parte in cui dette disposizioni, nello stabilire che le modalità di attuazione della clausola di riserva all'erario di nuove entrate riscosse nella Regione Siciliana siano definite con decreto ministeriale, non prevedono la partecipazione della Regione Siciliana al relativo procedimento. Tale partecipazione è infatti richiesta dal principio di leale cooperazione fra Stato e Regione, che domina le relazioni fra i livelli di governo là dove si verificano, come in questa ipotesi accade, interferenze fra le rispettive sfere e i rispettivi ambiti finanziari. È comunque in facoltà della stessa Regione Siciliana di avvalersi degli ordinari rimedi giurisdizionali previsti dall'ordinamento, nel caso essa ritenga che l'attuazione delle norme di riserva sia avvenuta in violazione della legalità, ovvero di promuovere il ricorso per conflitto di attribuzioni, ove insorga controversia sull'ambito delle rispettive sfere presidiate da norme costituzionali o di attuazione dello statuto (nello stesso senso **sentenza n. 347/2000**).

Nella **sentenza n. 348/2000**, la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 64, comma 1, della legge n. 449 del 1997, nella parte in cui, nello stabilire che le modalità di attuazione ai fini della riserva allo Stato delle entrate tributarie (derivanti dalla stessa legge) sono definite con decreto ministeriale, non prevede la partecipazione della Regione Siciliana al relativo procedimento. Partecipazione, questa, che si impone in forza del principio di leale cooperazione, tenuto conto che la riserva allo Stato di nuove entrate tributarie rappresenta un meccanismo derogatorio rispetto al principio di attribuzione alla Regione siciliana del gettito dei tributi erariali riscossi nel suo territorio, e comportante stime e valutazioni tecnicamente complesse in vista della ripartizione fra Stato e Regione del gettito dei tributi, tale, quindi, da incidere direttamente sulla autonomia finanziaria della stessa Regione.

Con la **sentenza n. 288/2001**, la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittime una serie di disposizioni nella parte in cui, nello stabilire che le modalità della loro attuazione sono definite con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro del tesoro, non prevedono la partecipazione della Regione Siciliana al relativo procedimento. Ciò in conformità di quanto già deciso con sentenze dichiarative dell'illegittimità costituzionale di analoghe disposizioni, e in ossequio al principio di leale cooperazione, dal momento che le clausole di riserva all'erario di nuove entrate (contenute nelle disposizioni censurate) costituiscono un meccanismo di deroga alla regola della spettanza alla Regione del gettito dei tributi erariali (salve alcune eccezioni) riscosso nel territorio della medesima, e la loro attuazione incide, dunque, direttamente sulla effettività della garanzia dell'autonomia finanziaria regionale.

Conflitto di attribuzione per ritenuta lesione dell'autonomia finanziaria.

Con numerose sentenze la Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità di conflitti attribuzione sollevati dalla Regione Siciliana per ritenuta lesione della propria autonomia finanziaria.

Particolarmente interessante è la **sentenza n. 253/1996** con la quale la Corte non ha accolto un conflitto di attribuzione proposto avverso un decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro del tesoro, con il quale, ricorrendo ad un criterio di valutazione presuntiva, veniva

determinato il maggior gettito delle entrate, riservate allo Stato, derivanti dalle misure urgenti di risanamento della finanza pubblica disposte con la legge 24 dicembre 1993, n. 537 e con il decreto-legge 30 dicembre 1993, n. 557, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 1994, n. 133. La Corte ha preso atto che non era in discussione l'attribuzione allo Stato delle entrate tributarie conseguenti agli interventi correttivi di finanza pubblica, disposti con provvedimenti legislativi che destinano le nuove entrate alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico ed all'attuazione degli impegni di riequilibrio del bilancio dello Stato assunti in sede comunitaria (art. 16, comma 17, della legge n. 537 del 1993; art. 16, comma 1, del decreto-legge n. 557 del 1993). Difatti le norme di attuazione dello statuto della regione Siciliana in materia finanziaria, pur stabilendo che spettano alla regione tutte le entrate erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, prevedono che a tale regola si deroghi per le nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato, con apposite leggi, alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato, specificate dalle leggi medesime (art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074). Posta la legittimità della destinazione allo Stato del maggior gettito di imposta che deriva dagli interventi legislativi in questione, la Corte ha ritenuto che la determinazione quantitativa del gettito stesso, calcolato proiettando su base regionale l'incremento percentuale delle entrate previsto su base nazionale, non lede le attribuzioni regionali. Infatti, il criterio, necessariamente presuntivo, seguito dal decreto denunciato per la stima preventiva e provvisoria dell'incremento nel gettito delle imposte riservate allo Stato, è stato valutato come fondato su di un ragionevole calcolo, la cui attendibilità non ha formato oggetto di specifica e argomentata contestazione.

In particolare tale dispositivo è comune alle **sentenze n. 334/2006, 73, 72/2005, n. 97, 30/2003, 138/1999** (si veda anche **sentenza n. 94/1972**) con le quali la Corte ha deciso conflitti attribuzione riguardanti atti non incidenti sulla spettanza del gettito e dunque non idonei a ledere le prerogative costituzionali della Regione Siciliana in materia finanziaria. Si trattava di atti che si limitavano a fornire istruzioni sulle modalità di versamento delle imposte.

Va dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dal Presidente della Regione siciliana avverso la circolare 22 marzo 1971, n. 155 del Ministro delle finanze (istituzione di nuovi capitoli di entrata e modifica della denominazione di altri capitoli nel corrente esercizio finanziario 1971) poiché non è da tale circolare che deriva l'asserita violazione di competenze regionali costituzionalmente garantite e cioè l'unilaterale modificazione da parte dello Stato del regime di ripartizione delle entrate tributarie fra Stato e Regione che si sarebbe concretata con la sottrazione a quest'ultima, ed attribuzione alle risorse proprie delle Comunità europee, dei cespiti provenienti da dazi doganali, già attribuiti alla Regione, senza la collaborazione e partecipazione degli organi regionali e degli organi misti all'uopo preordinata dalle norme statutarie (artt. 21, ultimo comma, 39 e 43 dello Statuto speciale) (**sentenza n. 94/1972**).

Altrettanto inammissibili sono stati dichiarati i conflitti di attribuzione proposti avverso la Convenzione stipulata tra il Ministro delle finanze e l'Agenzia delle entrate (**sentenza n. 288/2004**) e la circolare per il differimento dei termini per la regolarizzazione degli omessi versamenti (**ordinanza n. 79/2003**).

Sono inammissibili i ricorsi per conflitto di attribuzione promossi dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e dalla Regione Siciliana, in relazione all'art. 2, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 ottobre 1998, n. 486. Deve essere, infatti, affermato - contrariamente all'avviso delle ricorrenti - il valore meramente esecutivo del decreto impugnato rispetto alla legge 23 dicembre 1996, n. 662, dalla quale esso non si discosta, costituendo anzi uno strumento meramente attuativo della stessa legge: e sotto il profilo della destinazione all'erario statale, e non a quello regionale, degli importi corrispondenti alla riduzione dei compensi corrisposti da pubbliche amministrazioni a dipendenti pubblici (componenti di organi di amministrazione, di revisione e di collegi sindacali) - come è desumibile dalla chiara formulazione dell'art. 3, comma 216, della legge

n. 662 - e sotto il profilo dell'inclusione delle Regioni a statuto speciale nella nozione di "amministrazioni pubbliche" di cui al decreto legislativo n. 29 del 1993 (**sentenza n. 113/2003**).

Con la **sentenza n. 191/2007**, la Corte ha ritenuto inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Sicilia in relazione alla nota dell'Agenzia delle entrate che rispondeva all'interpello dell'Agenzia regionale avente ad oggetto il trattamento fiscale applicabile ai contributi erogati in materia di lavoro ed occupazione dalla Regione Siciliana. La Corte ha escluso la lesione dell'art. 36 dello Statuto, in quanto la risposta all'interpello dell'Agenzia delle entrate si configura quale mero parere e non integra alcun esercizio di potestà impositiva nei confronti del richiedente e pertanto non ha attitudini lesive delle attribuzioni costituzionali della Regione Siciliana.

Con l'**ordinanza n. 250/2007** la Corte ha ritenuto la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 64, commi 2 e 4, della legge della Regione Siciliana 16 aprile 2003, n. 4 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2003), sollevata, in riferimento agli artt. 118 e 119 della Costituzione, nella parte in cui, dopo aver «definitivamente» stimato, per l'esercizio 2003, in 60.000 migliaia di euro il gettito dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore attribuito alle Province regionali ai sensi dell'art. 10, comma 2, della legge regionale 26 marzo 2002, n. 2, dispone che: a) per l'esercizio 2004, la complessiva assegnazione annuale a favore delle Province regionali, per lo svolgimento delle funzioni amministrative conferite in base alla vigente legislazione e a titolo di sostegno allo sviluppo, «è ridotta in base ad una stima, pari a 60.000 migliaia di euro, del gettito dell'anno 2003»; b) sulla base dei dati finali dell'anno 2003, comunicati ai sensi dell'art. 10, comma 2, della legge regionale 26 marzo 2002, n. 2, è determinata la riduzione definitiva della medesima assegnazione; c) l'Assessore regionale per il bilancio e le finanze provvede alle conseguenti variazioni di bilancio.

Nel merito la Corte ha rilevato che nella Regione Siciliana la materia della compartecipazione al gettito dei tributi erariali, cui afferisce la norma censurata, è disciplinata, in attuazione dell'art. 36 dello statuto speciale, dall'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, il quale prevede che spettano in via generale alla Regione «le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate»; sicché il rimettente avrebbe dovuto valutare la questione con riferimento ai parametri statutari e non con riferimento agli artt. 118 e 119 Cost. o avrebbe dovuto quanto meno indicare le ragioni per le quali tali ultime disposizioni garantirebbero una maggiore autonomia della Regione e sarebbero, perciò, applicabili in luogo di quelle statutarie, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001

Con la **sentenza n. 276/2007**, la Corte ha ritenuto inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Siciliana nei confronti dello Stato – in relazione al silenzio del Ministero dell'economia e delle finanze e della Presidenza del Consiglio dei ministri. Nessuna norma dell'ordinamento attribuisce, infatti, a tale inerzia il significato di diniego della spettanza del gettito dei tributi oggetto delle istanze regionali.

La Corte ha rilevato inoltre che la stessa ricorrente ammette, del resto, che questo significato di silenzio-diniego non può discendere dall'applicazione nel caso di specie delle norme dettate dall'art. 2 della legge n. 241 del 1990 per la formazione del silenzio-inadempimento nel procedimento amministrativo; e ciò ancorché, nella fase antecedente l'instaurazione del giudizio costituzionale, essa abbia fatto ricorso a tali norme per assegnare alla pubblica amministrazione il termine di novanta giorni per provvedere. Ne consegue l'inidoneità, nella specie, della mancata risposta del Ministero dell'economia e delle finanze e della Presidenza del Consiglio dei ministri a determinare una diretta menomazione delle attribuzioni della Regione nella materia dei prelievi tributari cui si riferisce il ricorso.

Con la **sentenza n. 188/2008** la Corte ha ritenuto inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Siciliana nei confronti dello Stato, in relazione a due note

dell'Agenzia delle entrate – Direzione regionale della Sicilia, per asserita violazione degli artt. 36 dello statuto della Regione Siciliana e 6 delle norme di attuazione, nonché del principio di leale cooperazione tra Stato e Regioni, in quanto l'Agenzia delle entrate, nell'impartire agli uffici dipendenti una direttiva per l'interpretazione dell'agevolazione fiscale prevista dall'art. 60 della legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2, avrebbe manifestato – senza alcuna previa interlocuzione con gli uffici della Regione – l'«orientamento interpretativo» secondo cui, per l'applicazione dell'agevolazione, è necessario che ricorrano le condizioni ed i requisiti indicati dall'art. 2 della legge statale 6 agosto 1954, n. 604. Per la ricorrente, tale orientamento si sarebbe posta in «assoluto contrasto» con detta norma agevolativa regionale, come interpretata autenticamente dall'art. 99 della legge della Regione Siciliana 16 aprile 2003, n. 4, secondo cui l'agevolazione fiscale prescinde, quale «misura fiscale di carattere generale», dalle condizioni e dai requisiti previsti dall'art. 2 della citata legge statale. La Corte ha infatti ritenuto la mancanza di idoneità lesiva degli atti impugnati, perché essi si limitano ad attribuire alla disposizione interpretata uno dei suoi possibili significati.

Con la **sentenza n. 51/2008**, la Corte ha ritenuto inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 11-*nonies* e 11-*decies*, prospettata dalla Regione Siciliana con riferimento all'art. 119, primo e quarto comma, Cost. e agli artt. 36 e 37 dello Statuto regionale, sul presupposto che la soppressione della maggiorazione del 50 per cento dei diritti per il transito notturno, nonché la riduzione del 75 per cento dei canoni di concessione demaniale, comporti «un grave nocimento ai bilanci delle società siciliane di gestione aeroportuale», in quanto la Regione non lamenta la lesione della propria autonomia finanziaria, ma fa valere la circostanza di essere essa azionista di società di gestione aeroportuale.

Interpretazione dell' art. 36² dello Statuto speciale della Regione Siciliana in tema di riserva allo Stato di determinati tributi.

Nella **sentenza n. 9/1957**, la Corte ha ritenuto che in base alla formulazione generica del primo comma dell'art. 36 dello Statuto siciliano e al fatto che lo stesso Statuto, quando ha voluto riservare allo Stato la competenza legislativa in ordine a determinati tributi, lo ha detto espressamente (artt. 36, secondo comma, 39 e 40), si deve riconoscere alla Regione potere normativo in materia tributaria anche riguardo ai tributi erariali non eccettuati. Peraltro la legislazione regionale, a carattere concorrente e sussidiario, va coordinata con la finanza dello Stato e degli altri enti locali, affinché non derivi turbamento ai rapporti tributari nel resto del territorio nazionale, e deve uniformarsi all'indirizzo ed ai principi fondamentali della legislazione statale per ogni singolo tributo.

In base all'art. 36 Statuto siciliano la Regione siciliana ha potere normativo in materia tributaria anche riguardo ai tributi erariali salvo i limiti che derivano dal carattere non esclusivo ma sussidiario o concorrente con la competenza statale. In base all'art. 17 St. sic., che prevede tale tipo di competenza, le leggi regionali tributarie devono essere emanate al fine di soddisfare alle condizioni particolari e agli interessi propri della Regione e debbono rispettare i limiti derivanti dai principi e interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato. In particolare, in materia tributaria la legislazione regionale deve uniformarsi all'indirizzo e ai principi fondamentali della legislazione statale per ogni singolo tributo, in modo che sia soddisfatta l'esigenza del coordinamento, in un sistema unitario, della finanza regionale con la finanza statale e degli altri enti locali (**sentenza n. 64/1965**).

² Art. 36 dello Statuto della Regione Siciliana r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455:

“Al fabbisogno finanziario della Regione si provvede con i redditi patrimoniali della Regione a mezzo di tributi, deliberati dalla medesima”.

“Sono però riservate allo Stato le imposte di produzione e le entrate dei monopoli, dei tabacchi e del lotto”.

Con la **sentenza n. 138/1971**, la Corte (richiamando la propria giurisprudenza, v. **sentenze n. 146/1967 e n. 47/1968**) ha ritenuto che l'art. 36 dello Statuto siciliano non attribuisce alla Regione tutte le entrate erariali ad eccezione di quelle testualmente riservate allo Stato, ma va interpretato nel senso che, indicati i proventi che non possono essere attribuiti alla Regione (imposte di produzione, entrate dei monopoli dei tabacchi e del lotto), si affida alle norme di attuazione di stabilire, rispettato quel limite negativo, quali entrate siano di spettanza della Regione e quali, invece, debbano restare allo Stato. Perciò il regime provvisorio dettato dal decreto n. 507 del 1948 (e lo stesso è a dirsi del regime definitivo introdotto dal d.P.R. n. 1074 del 1965) trova, certo, il suo fondamento nell'art. 36 dello Statuto, ma è espressione di una scelta discrezionale: sicché nell'interpretazione del suo contenuto non si può tener conto di un insussistente obbligo costituzionale dello Stato di assegnare alle Regioni, con le sole già richiamate eccezioni, tutti i proventi erariali.

Atteso che a norma dell'art. 36 dello Statuto siciliano, che è volto ad assicurare alla Regione i mezzi necessari a far fronte alle sue esigenze finanziarie, mediante, tra l'altro e con le eccezioni stabilite nel secondo comma, "tributi deliberati dalla medesima", alla Regione stessa è conferita competenza legislativa in materia tributaria, spetta alla Regione la potestà di acquisire le entrate tributarie, e solo quelle, sulle quali essa può legittimamente legiferare (**sentenza n. 71/1973**).

Con la stessa **sentenza n. 71/1973**, la Corte ha aggiunto che la Regione, come non potrebbe, legiferando validamente, modificare i principi della legislazione tributaria statale, onde procurarsi entrate tributarie che, ove fossero rispettati detti principi, non le competerebbero, così non può pretendere che le siano attribuiti i proventi di tributi rispetto ai quali la sua potestà legislativa incontrerebbe i limiti che sono fissati al riguardo dagli articoli 36 e 17 dello Statuto.

L'art. 36 dello Statuto siciliano conferisce alla Regione (con le eccezioni indicate nel secondo comma) competenza non esclusiva, ma concorrente o sussidiaria, a legiferare in materia tributaria, ai sensi dell'art. 17 dello Statuto medesimo: nel rispetto, quindi, delle leggi costituzionali, e con l'osservanza dei limiti territoriali e di quelli derivanti dai principi e degli interessi generali cui si informano le leggi dello Stato, affinché la legislazione regionale risulti sempre coordinata con la finanza statale e non ne derivi turbamento ai rapporti tributari nel resto del territorio nazionale (**sentenza n. 116/1973**).

Con la medesima **sentenza n. 116/1973** la Corte ha ritenuto che la legislazione regionale siciliana non può disconoscere i principi informativi delle leggi tributarie dello Stato, fra i quali rientra, senza dubbio, la disciplina dei soggetti passivi dell'obbligazione tributaria, in relazione alla tipologia dei singoli tributi.

In correlazione con l'ambito della potestà normativa, alla Regione è statutariamente attribuita la potestà di acquisire entrate tributarie. Ma, poiché, detta potestà deve essere rigorosamente contenuta nei limiti dei tributi su cui essa può legittimamente "deliberare", la Regione non può pretendere che le siano attribuiti i proventi di entrate erariali, rispetto alle quali la sua potestà legislativa incontrerebbe i limiti che le sono segnati dalle norme che la riguardano (**sentenza n. 116/1973**).

Con la **sentenza n. 260/1990**, la Corte ha ritenuto che la previsione di una generica devoluzione ai comuni ed alle province di parte del gettito derivante dall'incremento di una entrata tributaria erariale non equivale a specifica e diretta indicazione di particolari finalità statali, e dunque non vale a sottrarre il suddetto incremento alle norme statutarie che attribuiscono alla Regione Siciliana tutte le entrate fiscali riscosse nel territorio della Regione medesima. È pertanto illegittimo costituzionalmente - per contrasto con l'art. 36, comma primo, dello Statuto siciliano e con l'art. 2, comma primo, del d.P.R. di attuazione 26 luglio 1965 n. 1074 - l'art. 4-bis, comma primo, d.l. 30 settembre 1989 n. 322, nel testo modificato dalla legge di conversione 27 novembre 1989, n. 384, nella parte in cui non dispone che spetta alla Regione siciliana il provento, derivante

dall'aumento delle tasse automobilistiche previsto nello stesso articolo, per un ammontare pari alla quota del gettito riscosso nell'ambito del territorio siciliano.

Con la **sentenza n. 430/1996** la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 143, 146 e 241, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, proposta dalla Regione Sicilia in riferimento all'art. 36 dello statuto speciale della medesima Regione ed all'art. 2 delle norme di attuazione dello Statuto in materia finanziaria (d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074), nella parte in cui, destinando all'erario le entrate derivanti da disposizioni dello stesso articolo, per concorrere alla copertura di oneri del debito pubblico ed al riequilibrio del bilancio, comprenderebbe, secondo l'applicazione data dal Ministero delle finanze, anche il 50% delle entrate derivanti dalla tassa di concessione governativa per la partita IVA, per la quale sono stabilite nuove modalità di pagamento con effetto a decorrere dal 1 gennaio 1996, essendo erroneo il presupposto interpretativo dal quale la stessa muove. Invero - posto che la norma denunciata, nell'apportare modifiche alla disciplina delle tasse sulle concessioni governative, tra le quali rientra quella sulla partita IVA (introdotta dall'art. 36 del d.l. 2 marzo 1989, n. 69, convertito, con modificazioni, nella legge 27 aprile 1989, n. 154), ha inserito una clausola generale di salvaguardia, stabilendo che le disposizioni della stessa legge sono applicabili nelle Regioni a statuto speciale in quanto non contrastino con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione - rimane preclusa in via generale, la devoluzione allo Stato di entrate tributarie erariali, riscosse nel territorio della Regione Siciliana, ma prive del carattere di novità. Pertanto, non essendo stato variato dalla legge n. 549 del 1995 l'importo della tassa di concessione governativa sulla partita IVA, il gettito di tale imposta non può, in forza della stessa legge, essere attribuito neppure in parte allo Stato.

Con la **sentenza n. 198/1999**, la Corte ha ritenuto che la funzione delle clausole di riserva all'erario di entrate afferenti a tributi al cui gettito le Regioni ad autonomia differenziate partecipino in quote fissate dagli statuti, consiste nell'avocare allo Stato, per intero, entrate aggiuntive, impedendo che di tali incrementi di entrate, destinati per volontà del legislatore statale a finalità particolari da esso definite, vengano ad usufruire automaticamente, *pro quota*, anche le Regioni che godono di tale partecipazione al gettito. Ciò comporta che lo Stato usufruisca delle nuove entrate aggiuntive, mentre la Regione continua semplicemente a godere delle entrate tributarie che ad essa già spettavano sulla base della disciplina preesistente, senza fruire di alcun vantaggio, ma anche senza subire alcuna perdita di risorse finanziarie, rispetto al passato, per effetto della disciplina legislativa sopravvenuta. Clausole di riserva siffatte, riferite alle entrate derivanti dalla legge che le dispone, trovano dunque applicazione solo con riguardo ad entrate nuove nel senso su precisato, in quanto aventi la loro fonte nella stessa legge.

Nella **sentenza n. 348/2000**, la Corte ha ritenuto che la nuova imposta prevista dall'art. 18 della legge n. 449 del 1997, pur definita «erariale regionale» è un tributo istituito dallo Stato in tutto il territorio nazionale, fra l'altro in connessione con materia, come il traffico aereo, di competenza statale, e disciplinato dallo Stato come gli altri tributi erariali. È solo il suo gettito che è devoluto alle Regioni, e dunque anche alla Regione Siciliana, per un utilizzo vincolato alle finalità precisate nello stesso articolo 18. Di conseguenza non può la Regione Siciliana fondatamente dolersi della istituzione di detto tributo, rivendicandolo alla propria competenza legislativa; non è perciò fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge n. 449 del 1997, sollevata dalla Regione Siciliana in riferimento all'art. 36 dello statuto speciale e all'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965.

Con la **sentenza n. 29/2004**, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 18 ottobre 2001, n. 383 nella parte in cui riserva allo Stato il gettito di imposte sostitutive correlate all'emersione di basi imponibili, destinandolo al fondo di cui all'art. 5 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, sollevata in relazione all'art. 36 dello statuto della Regione Siciliana, all'art. 2 delle relative norme di attuazione e agli artt. 3 e 81, quarto comma, della Costituzione. Nella specie, infatti, ha affermato la Corte, non si tratta di una nuova entrata di

spettanza statale (ai sensi dell'art. 2 delle citate norme di attuazione, su cui si veda anche **sentenza n. 49/1972**), ma di una imposta sostitutiva di tributi di pacifica spettanza regionale. Peraltro, la confluenza del gettito delle imposte sostitutive al fondo di cui all'art. 5 della citata legge n. 388 del 2000 non è possibile poiché l'art. 1 della legge n. 383 del 2001 richiama implicitamente anche il suo regime, che si incentra sulla clausola di salvaguardia di cui all'art. 158, comma 2, della stessa legge n. 388 del 2000, secondo il quale le disposizioni in questione sono applicabili alle Regioni a statuto speciale ed alle Province di Trento e Bolzano "compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti" (si veda anche **sentenza n. 92/2003**).

Con la **sentenza n. 306/2004**, la Corte, premesso, che la norma d'attuazione (degli artt. 36 e 37 dello statuto della Regione Siciliana) di cui all'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 attribuisce alla Regione Siciliana tutte le entrate tributarie erariali, dirette o indirette, "riscosse nell'ambito" del suo territorio, ha precisato che tale riferimento al criterio di territorialità della riscossione non va inteso in senso stretto, bensì in senso conforme alla finalità della norma, che è quella di assicurare alla Regione il gettito derivante dalla "capacità fiscale" che si manifesta nel suo territorio, e cioè dai rapporti tributari che sono in esso radicati, in ragione della residenza fiscale del soggetto produttore del reddito colpito o della collocazione nell'ambito territoriale regionale del fatto cui si collega il sorgere dell'obbligazione tributaria. È di conseguenza annullata la nota 28 maggio 2002, prot. n. 60133, del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni, Ufficio VII, con assorbimento di ogni altro motivo di ricorso.

Con la **sentenza n. 428/1989**, la Corte, rilevata la non incidenza del provvedimento impugnato nella materia dell'aggio e la sua diversa finalità di incentivazione del servizio, ha ritenuto che la legge regionale Siciliana non esorbitasse dai limiti segnati dall'art. 36 dello Statuto regionale. La Corte ha ritenuto che ciò fosse reso chiaro dalla pertinenza della legge impugnata alla materia tributaria (alla quale la norma-parametro si riferisce), dato che essa provvedeva in materia di riscossione delle imposte, ma non toccava in alcun modo il regime della titolarità dei tributi, come statutariamente determinata. La Corte ha concluso affermando che in materia tributaria spetta alla Regione potestà legislativa concorrente; questa ha come limite connaturale l'osservanza dei principi e degli interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato (cfr. artt. 17 Statuto regionale e 8, ultimo comma, delle norme di attuazione in materia finanziaria nonché le **sentenze** della Corte **n. 959/1988** cit. e **n. 9/1957**): principi e interessi, che, nella specie, risultano essere stati rispettati.

Interpretazione delle norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria.

Nella **sentenza n. 9/1957**, la Corte ha ritenuto che il primo comma dell'art. 20 dello Statuto siciliano, attribuendo al Presidente della Regione e agli Assessori funzioni esecutive e amministrative con riferimento alle materie elencate negli artt. 14 e 17, non contiene una disposizione di carattere eccezionale, bensì l'applicazione di un principio generale, estensibile a tutti i casi nei quali la Regione è autorizzata a legiferare, come appunto nella materia tributaria, ai sensi dell'art. 36 dello Statuto. Poiché in materia di tributi in genere o di imposta sull'entrata in particolare, eccezion fatta per quanto riguarda la riscossione, non sono state emanate leggi per il passaggio degli uffici e delle funzioni dallo Stato alla Regione, la relativa competenza amministrativa permane nello Stato. Va quindi annullato, perché ha invaso la sfera di competenza tuttora riservata allo Stato, il decreto dell'Assessore per le finanze della Regione siciliana 31 dicembre 1954 contenente "speciali regimi di imposizione una volta tanto dell'imposta sull'entrata per l'anno 1955 per alcune categorie di entrate".

Con la **sentenza n. 47/1968**, la Corte ha ritenuto che nell'interpretare le norme di attuazione che hanno attribuito alla Regione siciliana entrate erariali si deve tener conto che lo Statuto non dà alla Regione, né obbliga a darle entrate tributarie erariali. L'art. 2 del D.P.R. 26

luglio 1965 n. 1074 ha voluto soltanto evitare che lo Stato, dal 1965, potesse sottrarre alla Regione maggiorazioni di aliquote, e nuove entrate fiscali ordinarie (valga al riguardo il raffronto con la norma diversa, ma ispirata ad analogo intento, del d.P.R. 23 gennaio 1965 n. 114, per il Friuli-Venezia Giulia). Perciò, quando un nuovo provento sia diretto a soddisfare particolari finalità non se ne può contestare l'appartenenza allo Stato. La norma d'attuazione, quindi, è rispettata nella sostanza anche se il collegamento fra l'entrata e la spesa non sia oggetto di una esplicita e puntuale proposizione normativa e se una parte del provento sia impiegato per fini diversi da quello che ha ispirato la legge istitutiva. Infatti la norma di attuazione va conciliata, da un canto, con la sfavorevole corrente per le imposte di scopo (altrimenti ogni tributo erariale, non essendo a rigore un'imposta di scopo, spetterebbe alla Regione, il che sarebbe in contrasto con la stessa volontà di quella norma); dall'altro, col potere del Governo e del Parlamento, una volta assicurata la copertura della spesa, di impostare il bilancio secondo propri criteri.

Le norme di attuazione di cui al decreto 26 luglio 1965, n. 1074, hanno la funzione di stabilire i criteri del riparto dei proventi tributari, in modo da assicurare alla Regione medesima i mezzi finanziari occorrenti alla esplicazione delle sue competenze istituzionali. A tale scopo è preordinato, in primo luogo, l'art. 2, primo comma, mentre l'art. 4 ha soltanto funzione di salvaguardia della corretta applicazione del sistema. Posto infatti che in base alla normativa testé ricordata il gettito di un tributo erariale spetti alla Regione e non allo Stato, in quanto riscuotibile nel territorio della prima, si è voluto con le disposizioni di attuazione, chiarire che, nel caso in cui "esigenze amministrative" facciano "affluire" le entrate (e qui si noti come l'espressione indichi plasticamente la materialità del fenomeno) fuori del territorio regionale, non vi è motivo per sottrarre alla Regione quei proventi che le sono attribuiti. Più chiaramente si vuol dire che lo Stato può, anche con legge, ai fini di razionale organizzazione degli uffici, determinare modificazioni delle competenze di questi ed al caso disciplinare diversamente le modalità della riscossione. Ma, ove non si tratti di modificazioni dei principi attinenti alla struttura dei singoli tributi, alla Regione deve essere garantita l'attribuzione delle entrate nella misura di sua spettanza, ancorché la riscossione avvenga fuori del suo territorio (**sentenza n. 71/1973**).

A completamento ed attuazione della normativa statutaria ed al fine di assicurare alla regione i mezzi finanziari occorrenti alla esplicazione delle sue competenze istituzionali, il d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, ha la funzione di determinare i criteri del riparto del gettito di tributi erariali, attribuendo alla Regione siciliana le entrate tributarie erariali riscosse in Sicilia (art. 2), nonché quelle, che, sebbene attinenti a fattispecie tributarie maturate in Sicilia, affluiscono per esigenze amministrative ad uffici situati fuori del suo territorio (art. 4). Tale attribuzione, peraltro, si verifica quando lo Stato, anche con legge, al fine di razionale organizzazione degli uffici, determini modifiche nelle competenze di questi e, al caso, disciplini diversamente le modalità della riscossione, ma è, invece, da escludersi quando, nell'esercizio della sua potestà, lo Stato medesimo abbia modificato i principi attinenti alla struttura dei singoli tributi, senza possibilità di interferenza da parte della Regione (**sentenza n. 116/1973**).

Con la **sentenza n. 411/1993**, la Corte ha ritenuto che in mancanza, nel d.l. 30 settembre 1992, n. 394 (convertito con modificazioni in legge 26 novembre 1992, n. 461) istitutivo di un'imposta sul patrimonio netto delle imprese, della apposita clausola di destinazione dell'imposta a particolari, ed espressamente indicate, finalità, richiesta, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, dall'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto regionale siciliano in materia finanziaria) perché il gettito delle nuove entrate tributarie riscosse nel territorio della Regione Sicilia, possa essere destinato a soddisfare finalità dello Stato, deve ritenersi che il gettito dell'imposta suddetta percepita nel territorio regionale siciliano va devoluto, secondo la regola generale stabilita dallo stesso citato art. 2 delle Norme di attuazione, interamente alla Regione. Contro quanto ha sostenuto l'Avvocatura di Stato, infatti, il rinvio, da parte dell'art. 3, n. 6, del su citato decreto-legge, alle modalità di riscossione dell'I.R.P.E.F., I.R.P.E.G. ed I.L.O.R., non può correttamente interpretarsi come rinvio anche alle modalità di ripartizione di tali imposte

fra Stato e Regioni, avendo le rispettive normative un diverso oggetto che le rende giuridicamente distinte per forza, contenuto e principi. Ne deriva che l'art. 4, secondo comma, lett. a) e b), dell'impugnato decreto del Ministro delle finanze 17 dicembre 1992, è illegittimo e va annullato, nella parte in cui attribuisce allo Stato l'87,40 per cento del gettito riscosso nella Regione Sicilia, dell'imposta sul patrimonio netto delle imprese dovuta dalle società di persone, ai sensi del decreto-legge n. 394 del 1992.

Con la **sentenza n. 98/2000**, la Corte ha ritenuto che non ledono l'autonomia finanziaria della Regione Siciliana le disposizioni della legge n. 662 del 1996 (artt. 2, comma 154, e 3, comma 216) e del decreto-legge n. 669 del 1996, convertito dalla legge n. 30 del 1997 (art. 7), in quanto la riserva all'erario di entrate che trovano la loro fonte nei provvedimenti legislativi impugnati, non si discosta da quanto prevede la normativa di attuazione statutaria (art. 2, primo comma, seconda parte, del d.P.R. n. 107 del 1965), a tenore della quale singole leggi statali possono destinare il gettito di "nuove entrate tributarie" riscosse nell'ambito del territorio regionale a finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle stesse leggi (nella specie, allo scopo di risanamento del bilancio statale); ferma la possibilità, in sede applicativa e con gli strumenti appropriati - ivi compreso il conflitto di attribuzione -, che la Regione difenda la propria autonomia da eventuali illegittime lesioni, ove sorga controversia circa il carattere di "nuove entrate tributarie" attribuibile a questo o a quel gettito. Pertanto non sono fondate le questioni sollevate nei confronti delle suddette disposizioni di legge.

Sull'argomento va citata anche la **sentenza n. 29/2004**, con la quale la Corte ha ritenuto prive di fondamento, in riferimento all'art. 36 dello statuto della Regione Siciliana e all'art. 2 delle relative norme di attuazione nonché agli artt. 3 e 81, quarto comma, della Costituzione, le doglianze della Regione Siciliana, secondo cui l'art. 18 della legge n. 383 del 2001 non garantirebbe l'effettiva attribuzione alla Regione stessa di somme pari a quelle perdute per effetto della soppressione, esenzione e riduzione di imposte e della applicazione delle previste agevolazioni fiscali le quali comportano minori entrate a far data dall'esercizio finanziario 2003 nonché la asserita mancata destinazione alla Regione delle maggiori entrate per effetto dei maggiori investimenti conseguenti alla prima applicazione delle disposizioni fiscali, sono. Infatti, per il primo aspetto, lo Stato può disporre in merito alla disciplina sostanziale dei tributi da esso istituiti (**sentenza n. 311/2003**), anche se il correlativo gettito sia di spettanza regionale, purché non sia gravemente alterato il rapporto tra complessivi bisogni regionali e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte (**sentenze n. 138/1999 e n. 222/1994**) e, per il secondo aspetto, la disposizione in esame correttamente interpretata, nel senso che le maggiori entrate confluiscono nel bilancio dello Stato al netto di quanto dovuto alla Regione Siciliana, non comporta alcuna lesione delle prerogative finanziarie della Regione.

Nuova entrata³: nozione.

Con la **sentenza n. 47/1968**, la Corte costituzionale ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, del decreto-legge 11 dicembre 1967 n. 1132 e dell'articolo unico della legge di conversione 7 febbraio 1968 n. 27 (proroga dell'addizionale per eventi calamitosi del 1966) proposte dalla Regione siciliana in riferimento all'art. 36 dello Statuto regionale ed in relazione all'art. 2 del D.P.R. 26 luglio 1965 n. 1074 (norme di attuazione in materia finanziaria). L'addizionale straordinaria, istituita per un anno con l'art. 80, primo comma, del D.L.

³ Art. 2, comma 1, del d.P.R. 29 luglio 1965, n. 1074:

“Ai sensi del primo comma del primo comma dell'art. 36 dello Statuto della Regione Siciliana, spettano alla Regione Siciliana, oltre le entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime”.

18 novembre 1966 n. 976 (convertito in legge 23 dicembre 1966 n. 1142, per sopperire agli oneri dipendenti dagli eventi calamitosi di cui al precedente art. 1, le alluvioni del 1966) era certamente un'imposta nuova destinata a sostenere oneri dipendenti da particolari calamità. E la Regione non dubita che in quel periodo essa spettasse allo Stato, ma rivendica a sé il gettito dello stesso tributo per gli anni successivi essendone stata prorogata la imposizione oltre il 1967 con il decreto legge (convertito) impugnato. Senonché trattandosi di proroga di un'imposta di scopo ed essendo richiamata nella legge di conversione la destinazione a soddisfare particolari finalità statali, il provento, non derivando da un tributo ordinario, spetta allo Stato.

Con la **sentenza n. 429/1996**, la Corte ha ritenuto che non spetta allo Stato, e, per esso, al Ministero delle finanze, disporre il versamento alle tesorerie provinciali dello Stato del 50% dei proventi delle tasse sulla partita IVA, riscosse nell'ambito del territorio della Regione Siciliana, trattandosi di entrata "non nuova".

Con la **sentenza n. 347/2000** la Corte ha ritenuto che la norma del d.l. n. 79 del 1997 che riserva all'erario statale le entrate tributarie derivanti dal medesimo decreto, in funzione degli impegni di riequilibrio del bilancio assunti in sede comunitaria, non contrasta con le norme statutarie (art. 36 dello statuto della Regione Siciliana) e con le norme di attuazione statutaria (art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965), che stabiliscono presupposti e modalità della riserva allo Stato delle entrate tributarie erariali riscosse nel territorio regionale siciliano, consentendo, in particolare, la riserva allo Stato soltanto di «nuove entrate tributarie». Da siffatta clausola legislativa, infatti, non si desume affatto che il legislatore statale abbia considerato come «nuove entrate tributarie», entrate cui invece non si possa riconoscere tale carattere. Non è fondata, pertanto, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del d.l. 28 marzo 1997, n. 79, sollevata, con ricorso della Regione Siciliana, in riferimento all'art. 36 dello statuto speciale siciliano e all'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074. (V. anche **sentenza n. 98/2000**).

Con la **sentenza n. 348/2000**, la Corte ha ritenuto che la clausola con la quale la legge 27 dicembre 1997, n. 449 ha riservato allo Stato le entrate tributarie derivanti dalla stessa legge, non comporta che si considerino come nuove entrate tributarie, riservate allo Stato, entrate cui non si debba invece riconoscere tale carattere perché non "nuove" (ovvero perché non conseguirebbero alla istituzione di nuovi tributi o all'incremento delle aliquote di tributi esistenti, ma alla rideterminazione della base imponibile di tributi esistenti, di spettanza regionale, o alla istituzione di tributi sostitutivi di altri preesistenti pure spettanti alla regione): onde è in sede di applicazione concreta di siffatta clausola che la Regione Siciliana, ove riscontri che lo Stato pretende di avocare a sé entrate prive di detto carattere, potrà difendere la propria autonomia finanziaria dalla lesione che ne deriverebbe, attraverso gli strumenti appropriati, ivi compreso il conflitto di attribuzioni).

Eccezioni al principio devolutivo alla Regione dei proventi delle nuove entrate tributarie riscosse nel suo territorio.

Notevole è la **sentenza n. 362/1993**, con al quale la Corte ha deciso, nel senso della non fondatezza, la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 36 dello Statuto speciale per la Sicilia e 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, degli artt. 13, d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito con modificazioni in l. 8 agosto 1992, n. 359, e 13, primo comma, d.l. 19 settembre 1992, n. 438, convertito con modificazioni in l. 14 novembre 1992, n. 438.

In questa sentenza la Corte ha affermato che le condizioni richieste dall'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 per potersi fare eccezione al principio devolutivo - da esso stabilito ai sensi dell'art. 36 dello Statuto speciale - dei proventi delle nuove entrate tributarie riscosse nel suo territorio, debbono riconoscersi soddisfatte dalle disposizioni degli artt. 13, d.l. n. 333 del 1992 (convertito in l. n. 359 del 1992) e 13, primo comma, d.l. n. 384 del 1992 (convertito in legge n. 438 del 1992) che riservano allo Stato le entrate (o maggiori entrate) da essi istituite; derivanti da nuove

imposte o aumenti d'imposte (imposte straordinarie sui fabbricati e sui depositi bancari e postali; adeguamento delle detrazioni d'imposta e nuove aliquote Irpef; trasformazione di alcuni oneri deducibili in detrazione d'imposta; indeducibilità, ai fini dell'Irpef e dell'Irpeg, dell'imposta locale sui redditi, ecc.). Come in entrambi i decreti si dichiara espressamente, il legislatore ha infatti destinato le nuove entrate "alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico, nonché alla realizzazione delle linee di politica economica e finanziaria in funzione degli impegni di riequilibrio del bilancio in sede comunitaria": finalità chiaramente individuate e riferite all'emergenza finanziaria, in relazione alla quale le nuove entrate hanno una funzione essenziale anche in adempimento di precisi impegni comunitari.

L'art. 37, dello Statuto (il quale prevede: comma 1. Per le imprese industriali e commerciali, che hanno la sede centrale fuori del territorio della Regione, ma che in essa hanno stabilimenti ed impianti, nell'accertamento dei redditi viene determinata la quota del reddito da attribuire agli stabilimenti ed impianti medesimi. Comma 2. L'imposta relativa a detta quota compete alla Regione ed è riscossa dagli organi di riscossione della medesima), lungi dall'esprimere un criterio applicabile ad ogni tributo erariale, costituisce norma sicuramente eccezionale. Basti considerare che in base ad un principio della legislazione statale, l'imposta sui redditi grava sull'impresa nella essenziale sua unità e sorge, secondo la regola della territorialità del tributo, nel luogo in cui l'impresa ha la sua sede, escludendosi che assuma rilevanza ed autonomia, ai fini tributari, il singolo stabilimento o la singola filiale. Sicché deve ritenersi che la norma predetta risulta introdotta dal legislatore statutario per dare, limitatamente all'imposta sul reddito, ciò che la Regione non avrebbe potuto acquisire in base all'art. 36 primo comma (**sentenza n. 71/1973**).

Con la stessa **sentenza n. 71/1973**, la Corte ha ritenuto che alla Regione siciliana (la quale non ha competenza legislativa per conferire, in deroga ai principi della legge statale, soggettività tributaria agli stabilimenti, filiali, depositi, ecc. di società, enti ed istituti di credito aventi sede centrale fuori della Sicilia) non spetta la quota del gettito dell'imposta generale sull'entrata secondo le leggi in vigore fino alla data del 31 dicembre 1972 (art. 90 D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633); quota corrispondente al tributo gravante sui trasferimenti di ricchezza conseguenti ad atti economici compiuti dagli stessi stabilimenti, filiali, depositi, ecc.. E ciò in quanto l'imputazione di atti a questi ultimi non è e non era prevista dalla legge dello Stato ai fini della determinazione del luogo della riscossione nel territorio della Regione.

Non spetta alla Regione siciliana ma allo Stato la quota del gettito del tributo sulle utenze telefoniche riscosso da quest'ultimo in base alla legge 6 dicembre 1965, n. 1379, recante modificazioni del precedente regime tributario e istituzione di una imposta annua di abbonamento a carico delle società concessionarie, in ragione del 5,50% dell'ammontare dei corrispettivi dei servizi telefonici e di ogni altra prestazione accessoria (art. 1, secondo comma) (**sentenza n. 116/1973**).

Al riguardo la Corte ha ritenuto che, atteso che la legge 6 dicembre 1965, n. 1379 (che ha cessato di aver vigore col 31 dicembre 1972, per effetto dell'art. 90 D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633) prevede l'accertamento del tributo in base a denuncia da presentarsi annualmente dalla società concessionaria dei servizi telefonici all'ufficio del registro del luogo nel quale detta società ha sede legale (nella specie a quello di Torino, avendo in questa città la sede legale la Soc. S.I.P.), e che l'obbligo di corrispondere in abbonamento il tributo, risulta a carico della società medesima, unica obbligata in base all'accertamento ed al pagamento nel luogo stabilito per la denuncia, il tributo in contestazione non ha fonte in alcun caso, in fattispecie maturate nell'ambito regionale, onde la esclusione di problemi circa la spettanza alla Regione in riferimento alla riscossione di esso (**sentenza n. 116/1973**).

Anche nella **sentenza n. 87/1987** si trova affermato che l'eccezione al principio devolutivo alla Regione Siciliana dei proventi delle nuove entrate tributarie erariali rimosse nell'ambito del territorio regionale richiede, peraltro, l'inclusione - nella legge istitutiva (confermativa o

maggiorativa) dei tributi erariali - di una apposita clausola di destinazione alle particolari finalità da soddisfare o altro pertinente, specifico riferimento ad esse.

Nello stesso senso si è espressa la **sentenza n. 61/1987**, nella quale la Corte ha affermato che ai sensi dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 (contenente Norme di attuazione dello Statuto siciliano) spettano alla Regione siciliana, oltre le entrate da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, "ad eccezione delle nuove entrate tributarie, il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura degli oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime". Pertanto, in quanto privo della clausola di destinazione, ovvero dell'espressa indicazione delle finalità alle quali è destinato il tributo previsto, contrasta con gli artt. 36 dello Statuto speciale siciliano (r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455) e 2, primo comma, del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, ed è costituzionalmente illegittimo l'art. 3, terzo comma, secondo capoverso, seconda parte, della L. 28 febbraio 1986, n. 41, nella parte in cui dispone che i proventi derivanti dagli aumenti alla tassa di circolazione sugli autoveicoli e autoscafi, disposti con l'art. 2 del d.l. 22 dicembre 1981, n. 787 (convertito con modificazioni nella legge 26 febbraio 1982, n. 52) sono riservati all'erario. (in senso analogo v. **sentenze n. 61/1987, 75/1967, 47/1968, 49/1972**).

Autorimessione di questione di legittimità costituzionale in materia di clausola di riserva all'erario delle entrate spettanti alla Regione.

Con **ordinanza n. 42/2001**, la Corte ha sollevato innanzi a sé medesima la questione di legittimità costituzionale di diverse disposizioni legislative contenenti clausole di riserva di entrate allo Stato - cui è stata data attuazione con il decreto ministeriale 23 dicembre 1997 già impugnato dalla Regione Siciliana con ricorso per conflitto di attribuzione -, nella parte in cui dette disposizioni, nello stabilire che le modalità della loro attuazione siano definite con decreto ministeriale, non prevedono la partecipazione della Regione Siciliana al relativo procedimento; risultando detta questione: a) rilevante nel giudizio per conflitto di attribuzione, che non potrebbe essere correttamente definito senza il previo accertamento della legittimità del decreto impugnato sotto il profilo procedimentale, accertamento condizionato a sua volta dalla risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni legislative su cui il decreto si fonda, e b) non manifestamente infondata in riferimento alle norme statutarie concernenti l'autonomia finanziaria della Regione Siciliana (art. 36 dello statuto; art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965), nonché in riferimento al principio di leale cooperazione fra Stato e Regione, per gli stessi motivi già enunciati nelle sentenze n. 98, n. 347 e n. 348 del 2000 (con la **sentenza n. 98/2000**).

La legislazione regionale siciliana in materia tributaria: ha natura concorrente.

In materia tributaria la Regione siciliana ha una potestà legislativa concorrente e sussidiaria di quella dello Stato. Tale potestà deve essere esercitata nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale e senza turbare l'unità dell'ordinamento tributario generale (**sentenze nn. 14/1962, 34/1961, 76, 60/1958, 116, 113, 58, 42, 9/1957**).

Con riferimento al profilo in esame la Corte ha avuto più volte occasione di pronunciarsi.

Fino a quando la materia non sarà compiutamente disciplinata, la Regione Sicilia ha potestà normativa, ai sensi dell'art. 36 dello Statuto, non soltanto per i "tributi propri" ma anche per i tributi erariali; tale potestà tuttavia non ha carattere esclusivo ma concorrente o sussidiario, di modo che deve rispettare non solo le leggi dello Stato, secondo il disposto dell'art. 17 prima parte dello Statuto. Inoltre la legislazione regionale siciliana in materia tributaria va subordinata all'esigenza, fondamentale per l'economia e per l'eguaglianza di tutti i cittadini, che l'obbligazione

tributaria si ricolleggi ad un sistema unitario in ordine alle caratteristiche di ciascun tributo. Essa pertanto deve essere coordinata con la finanza dello Stato e degli enti locali, affinché non derivi turbamento ai rapporti tributari nel resto del territorio nazionale e deve uniformarsi all'indirizzo ed ai principi fondamentali della legislazione statale per ogni singolo tributo (**sentenza n. 52/1957**; v. anche **sentenze nn. 12 e 9/1957**).

Con la **sentenza n. 124/1957** la Corte ha ritenuto che la disposizione dell'art. 14 lett. e dello Statuto della Regione siciliana – in base al quale la Regione ha competenza esclusiva in materia di “incremento della produzione agricola ed industriale; valorizzazione, distribuzione, difesa dei prodotti agricoli ed industriali e delle attività commerciali” – non può essere interpretata in senso finalistico, nel senso cioè, che la norma consentirebbe alla Regione l'esercizio della potestà legislativa tutte le volte che essa fosse giustificata dall'intento di raggiungere scopi determinati. Pertanto la legge regionale 22 luglio 1957, n. 42 che sospende a tempo indeterminato l'imposta di consumo sulle bevande vinose, e a tempo determinato l'imposta generale sull'entrata, è costituzionalmente illegittima perché non trova riscontro nei principi generali della legislazione tributaria statale, né in quelli delle leggi che regolano la materia delle due imposte, non esistendo nel nostro sistema tributario e nelle singole leggi, precedenti che dispongono sospensioni di imposte a causa della crisi commerciale di un prodotto. Inoltre la dissociazione tra le due imposte crea un grave squilibrio tra il sistema statale e quello regionale, ponendo in essere tra i due sistemi un contrasto fondamentale).

Analogo principio è stato affermato nella **sentenza n. 67/1962**. Un trasferimento di competenza da un organo statale ad un organo regionale siciliano in materia tributaria, ed in modo particolare per l'imposta generale sull'entrata, con il conseguente passaggio di funzioni e di uffici della organizzazione statale alla Regione, non può avvenire che con una legge dello Stato, non essendo ammissibile che a questo siano sottratte funzioni ed organi con atto unilaterale dell'Assemblea siciliana. Tale principio già altre volte affermato dalla Corte, è sancito dalla disposizione VIII, comma secondo e terzo delle norme transitorie della Costituzione, la quale stabilisce che "leggi della Repubblica regolano per ogni ramo della Pubblica amministrazione il passaggio delle funzioni statali alle Regioni nonché di funzionari dello Stato". Pertanto - in riferimento agli artt. 36 e 43 dello Statuto siciliano - è viziata di illegittimità costituzionale la legge regionale siciliana 30 giugno 1956, n. 40, che trasferisce all'Assessore regionale per le finanze la facoltà prevista dall'articolo 10 del D.L.L. 19 ottobre 1944, n. 348, e successive modificazioni per il Ministro delle finanze (determinazioni di speciali regimi di imposizione nell'imposta generale sull'entrata).

Costituzionalmente illegittima, in riferimento agli artt. 15 e 36 dello Statuto della Regione siciliana, è stata ritenuta la legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 24 marzo 1965, recante "Sgravi fiscali per le nuove costruzioni in Sicilia", non essendosi la legge adeguata alla tipologia della legge statale in materia e mancando il richiesto coordinamento tra finanza statale, regionale e comunale (**sentenze nn. 90/1965, 2/1965**).

Ancora con la **sentenza n. 23/1966** la Corte ha ritenuto che la competenza legislativa in materia tributaria appartiene alla Regione solo nei limiti del rispetto, per ogni tributo, del tipo di tassazione vigente nell'ordinamento dello Stato, all'epoca dell'applicazione della legge regionale.

Su tali presupposti, la Corte, con la citata **sentenza n. 23/1966**, ha ritenuto costituzionalmente illegittimi gli artt. 2 e 4 della legge reg. sic. 15 giugno 1965 in riferimento all'art. 36 St. speciale per la Regione siciliana. L'art. 2 riduce - infatti - l'imposta comunale di consumo sui materiali di costruzione dell'85 per cento per il 1967 e dell'80 per cento per il 1968, mentre la riduzione prevista dal legislatore statale è limitata al 20 per cento. La illegittimità dell'art. 2 comporta anche quella dell'articolo 4 della legge che vi è strettamente collegato (messa a disposizione dei Comuni della somma di 900milioni per sopperire alle entrate minori). La Regione Siciliana può discostarsi nella misura delle riduzioni di imposta dalla legislazione dello Stato, ma la

differenza prevista dalle due legislazioni, quando è sensibile, si traduce in differenza qualitativa, e, pertanto, in manifesto privilegio dei contribuenti di una Regione rispetto a tutti gli altri (applicazione all'art. 2 della legge reg.sic. 15 giugno 1965: riduzione dell'80 per cento dell'imposta di consumo sui materiali da costruzione, rispetto alla riduzione del 20 per cento disposta dalla legge nazionale).

Con la **sentenza n. 71/1973** la Corte ha ritenuto che la potestà legislativa regionale siciliana in materia tributaria, secondo una consolidata interpretazione non è esclusiva, ma concorrente o sussidiaria, nel senso che essa deve rispettare non solo le leggi costituzionali ed i limiti territoriali, ma anche i limiti derivanti dai principi e dagli interessi generali cui si informano le leggi dello Stato, secondo quanto dispone la prima parte dell'art. 17 dello Statuto siciliano (**sentenze n. 71/1973, n. 9/1957**).

Tale orientamento si riscontra anche nella **sentenza n. 959/1988** nella quale la Corte ha ribadito che la legislazione regionale, anche della Sicilia, in materia tributaria, ha natura concorrente e va esercitata entro il limite dei principi generali recati dalle leggi dello Stato che, in tema di determinazione degli aggi esattoriali, rispondono alla esigenza di realizzare univoci equilibri nei costi del servizio di esazione e dei conseguenti oneri, secondo standard unitari, sul territorio nazionale. La Corte ha concluso per la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma quarto e 3 comma primo del d.l. 326 convertito in l. 403/1987 nella parte in cui determinano, nella percentuale del 48% dell'aggio di riscossione mediante ruoli, le somme da corrispondere allo stesso titolo agli esattori, per versamenti diretti, anche con riguardo ai servizi esattoriali aventi sede nella Sicilia, ove l'aggio in parola era stato già fissato in misura del 60% con legge regionale n. 55/84. (**sentenza n. 959/1988**; v. anche **sentenze nn. 61/1987, 14/1975, 150/1969, 14, 9, /1957**).

Composizione dei rapporti tributari fra Stato e Regione Siciliana.

La legislazione regionale siciliana in materia tributaria deve sempre risultare coordinata con la finanza dello Stato, affinché non derivi turbamento ai rapporti tributari nel resto del territorio nazionale. La legislazione regionale non può, pertanto, disconoscere i principi cui si informano le leggi tributarie dello Stato, fra i quali rientra, senza dubbio, la disciplina dei soggetti passivi dell'obbligazione tributaria in relazione alla tipologia dei singoli tributi (**sentenze nn. 71/1973, 9/1957**).

Il nuovo ordinamento tributario nazionale (attuato con la legge di delega 9 ottobre 1971, n. 825 e relativi decreti delegati del 29 settembre 1973, nn. 597, 598, 599, 600, 602, 603) - la cui piena operatività nel territorio della Regione siciliana è ribadita dall'art. 6 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, contenente norme di attuazione dello Statuto in materia finanziaria - pone problemi attinenti alla modifica della precedente disciplina dei rapporti tributari fra Stato e Regione, la cui soluzione lo stesso legislatore delegato ha affidato ad apposite norme di coordinamento da emanarsi con decreto legislativo del Presidente della Repubblica, sentita la Commissione paritetica prevista dall'art. 43 dello Statuto, su deliberazione del Consiglio dei ministri e con l'intervento del Presidente della Regione siciliana (art. 12 punto 4 legge 825 del 1971). Queste disposizioni di coordinamento non potevano esser quindi dettate dal decreto delegato 29 settembre 1973, n. 602, le cui norme in tema di riscossione delle imposte sui redditi istituite nel nuovo sistema fiscale non anticipa né pregiudica in alcun modo le soluzioni che, nell'appropriata sede, potranno essere ritenute idonee per assicurare alla Regione la percezione con regolarità e senza ritardi di tributi erariali di sua spettanza (**sentenza n. 298/1974**).

Con la **sentenza n. 145/2008**, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 832, primi due periodi, della legge n. 296 del 2006, in riferimento all'art. 43 dello statuto di autonomia, il quale prevede che: a) nelle «norme di attuazione di cui al

comma 831», è riconosciuta alla Regione siciliana la retrocessione di una certa quota del gettito delle accise sui prodotti petroliferi immessi in consumo nel territorio regionale (primo periodo); b) «tale retrocessione aumenta simmetricamente, fino a concorrenza, la misura percentuale del concorso della Regione alla spesa sanitaria» (secondo periodo). Le disposizioni denunciate – nel rimettere alle norme di attuazione statutaria la disciplina della retrocessione di una certa quota del gettito delle accise – devono essere interpretate, secondo la Corte, nel senso che esse si limitano a individuare l'ambito delle modifiche da apportare alle norme di attuazione statutaria in materia finanziaria, senza con ciò sottrarre alla menzionata Commissione paritetica la competenza a determinare tali norme.

Con la medesima **sentenza n. 145/2008**, è stata invece ritenuta fondata la questione relativa al terzo periodo del censurato comma 832, ai sensi del quale la determinazione dell'importo annuo della quota da retrocedere alla Regione è effettuata «con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere della Commissione paritetica prevista dall'articolo 43 dello Statuto della Regione siciliana». La disposizione denunciata, secondo la Corte, nell'attribuire alla Commissione paritetica l'ulteriore competenza ad emettere parere circa la misura di detto importo, incide sui poteri e sulle funzioni previsti dallo statuto speciale per tale Commissione, perché non si limita a individuare l'ambito delle modifiche da apportare alle norme di attuazione statutaria in materia finanziaria, ma crea – con una legge statale ordinaria – una speciale funzione consultiva non prevista dallo statuto di autonomia e, al tempo stesso, sottrae alla medesima Commissione il potere di stabilire essa stessa, con le norme di attuazione dello statuto, anche le modalità per la determinazione dell'importo annuo delle accise da retrocedere alla Regione.

In tema di imposte addizionali.

Con la **sentenza n. 64/1965** la Corte ha ritenuto non fondata la questione sulla legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge regionale siciliana 26 gennaio 1953, n. 2, in riferimento agli artt. 36, 14 e 17 dello Statuto della Regione Siciliana.

Il decreto legge 30 novembre 1937, n. 2145 (convertito in legge 25 aprile 1938, n. 614) istituiva una addizionale destinata all'integrazione dei bilanci degli Enti comunali di assistenza, nella misura di due centesimi per ogni lira di vari tributi erariali, comunali e provinciali. Con la stessa legge veniva soppressa l'addizionale per fini di assistenza sociale istituita con R.D.L. 30 dicembre 1936, n. 2171. Successivamente, con decreto legislativo 18 febbraio 1946, n. 100, la misura dell'addizionale E. C. A. veniva portata a cinque centesimi.

La legge 2 gennaio 1952, n. 1, elevava ulteriormente la detta addizionale a centesimi dieci, per il periodo dal 1 gennaio al 31 dicembre 1952, stabilendo però che il maggior provento derivante dall'aumento era riservato all'Erario e sarebbe stato versato in apposito capitolo dello stato di previsione. Nella relazione al disegno di legge era detto che tale provento sarebbe stato destinato alla copertura delle spese per gli alluvionati del Polesine.

La legge regionale siciliana 26 gennaio 1953, n. 2, dispose all'art. 2 che l'efficacia della predetta legge statale 2 gennaio 1952, n. 1, era protratta, nel territorio della Regione, sino al 30 giugno 1958. L'art. 3 stabiliva che il provento che sarebbe derivato dall'applicazione dell'articolo precedente era destinato in varia misura, anche in relazione ai diversi esercizi finanziari successivi, alla esecuzione di opere, di interesse di enti di assistenza e beneficenza giuridicamente costituiti, aventi per oggetto la costruzione o il miglioramento di brefotrofi e ospizi per vecchi indigenti; alla concessione di contributi per il medesimo fine; ad opere e spese di carattere straordinario e di interesse di enti di culto, di beneficenza e di assistenza, per la costruzione, il completamento e l'arredamento di edifici destinati alle rispettive finalità; infine, a contributi in favore dei predetti enti

pubblici e privati mediante assunzione della spesa per rette di ricovero di minori poveri e di vecchi indigenti, anche a integrazione dei contributi dello Stato.

L'art. 2 di questa legge è stato denunciato per illegittimità costituzionale, in relazione agli artt. 36, 14, 17 dello Statuto siciliano, nonché in relazione agli artt. 53, 3 e 23 della Costituzione.

La Corte, per procedere all'esame delle dedotte questioni di legittimità costituzionale ha svolto una serie di argomentazioni per dimostrare che nell'art. 2 della legge regionale 1953, n. 2, non poteva ravvisarsi una proroga di una legge preesistente.

La Corte ha ritenuto che, nella specie, l'atto costituiva manifestazione dell'autonomia della Regione, laddove l'atto di cui si sarebbe prorogata l'efficacia, e cioè la legge dello Stato, era una manifestazione della sovrana potestà legislativa di quest'ultimo.

Orbene, ha proseguito la Corte, nell'art. 2 in esame va riconosciuta una nuova imposizione di tributo disposta autonomamente dalla Regione.

Talché la Corte ha proseguito individuando il *thema decidendum* nei termini che seguono: “il problema di legittimità costituzionale, in relazione alle norme dello Statuto siciliano, si pone, quindi, nei seguenti termini: se la Regione, con la detta norma abbia superato i limiti del suo potere normativo tributario. Per rispondere al quesito è necessario richiamare i principi che questa Corte ha ripetutamente enunciati in proposito”.

Sin dalla **sentenza n. 9/1957**, ha ricordato la Corte, che, in base all'art. 36 dello Statuto, la Regione siciliana ha potere normativo in materia tributaria anche riguardo ai tributi erariali, salvi i limiti che la stessa sentenza ha indicati e che nella successiva giurisprudenza sono stati confermati e ulteriormente precisati.

Questi limiti derivano, innanzi tutto, dal carattere non esclusivo, ma sussidiario (o, come altrimenti si dice, concorrente con la competenza dello Stato) della competenza legislativa regionale in materia. In base all'art. 17 dello Statuto, che prevede tale tipo di competenza, le leggi regionali tributarie, mentre debbono essere emanate al fine di soddisfare alle condizioni particolari e agli interessi propri della Regione, debbono rispettare i limiti derivanti dai principi ed interessi generali cui s'informa la legislazione dello Stato. In particolare, in materia tributaria la legislazione regionale deve uniformarsi all'indirizzo e ai principi fondamentali della legislazione statale per ogni singolo tributo, in modo che sia soddisfatta l'esigenza del coordinamento, in un sistema unitario, della finanza regionale con la finanza dello Stato e degli altri enti locali.

Nel caso in esame, la questione se i richiamati principi hanno trovato applicazione – ha proseguito la Corte - va considerata tenendo presente il carattere di "addizionale" a imposte erariali, proprio del tributo stabilito dalla norma impugnata.

In linea generale, ha proseguito la Corte, non può escludersi che il potere impositivo della Regione si espliciti con la previsione di imposte addizionali a tributi dello Stato. Nel nostro ordinamento tributario il sistema delle cosiddette addizionali o sovrainposte è largamente usato nel campo dei tributi degli enti locali e degli altri enti pubblici, e non può perciò ritenersi che, solo col far ricorso a tale mezzo, la Regione contraddica al sistema dell'ordinamento tributario generale.

Però, in conformità ai principi innanzi richiamati, la Regione, ricorrendo alla forma dell'addizionale, non può introdurre tributi che non corrispondano a un tipo previsto dall'ordinamento statale e ai principi a cui questo s'ispira. Questa precisazione la Corte ha avuto occasione di fare nella **sentenza n. 34/1961**.

L'affermazione che l'addizionale imposta dalla Regione deve corrispondere a un "tipo" di addizionale erariale va intesa nel senso che deve presentare caratteri comuni con imposte addizionali conosciute dall'ordinamento tributario generale, dai quali risulti la conformità di essa ai principi di questo ordinamento, in modo che non sia alterato il sistema delle imposte erariali.

Per accertare, nei casi concreti, se la Regione, imponendo una addizionale, abbia osservato gli indicati limiti, occorre, innanzi tutto, riferirsi al rapporto di complementarità e di dipendenza, che è proprio dell'addizionale rispetto al tributo (o ai tributi) a cui si aggiunge.

Tale rapporto implica che fra il tributo principale e l'addizionale esista una identità di base, nel senso che entrambi i tributi, non solo si riferiscano a determinati redditi, individuati con certezza, ma non siano informati a differenti criteri di valutazione delle capacità contributive, in modo che nell'addizionale non risultino alterati i caratteri del tributo principale e non ne derivi contrasto con l'unità del sistema tributario. È questa la ragione per cui, la Corte aveva ritenuto nella ricordata **sentenza n. 34/1961**, che la Regione non può introdurre una addizionale che sia basata su una discriminazione ignota all'ordinamento statale fra i contribuenti delle imposte erariali.

In relazione al ricordato rapporto di complementarità, che collega l'addizionale al tributo principale, anche la misura dell'imposta, che per se stessa, dato il suo carattere meramente quantitativo ed elastico, non può fornire un criterio qualificatore del tributo, può assumere rilevanza, nel giudizio di legittimità dell'imposizione, quando è tale da rompere il detto rapporto, anche qui con conseguente alterazione del sistema tributario generale. Sotto questo riflesso, il criterio di valutazione della legittimità dell'imposizione può essere fornito dal confronto con la misura delle addizionali affini, già conosciute dall'ordinamento.

Analogo ragionamento può farsi per quanto riguarda la destinazione del tributo. È noto che lo scopo per il quale un tributo viene imposto non può valere a caratterizzare il tributo stesso, salva la rilevanza che ad esso eventualmente attribuisca la legge istitutiva. Pertanto, se la legge che stabilisce l'addizionale prevede una determinata destinazione del provento di essa, viene con ciò stesso fornito un elemento di giudizio circa la sua legittimità e la sua conformità all'ordinamento tributario generale, desumibile, oltre che dalla corrispondenza della detta destinazione ai fini istituzionali, costituzionalmente garantiti, dell'ente impositore, dall'affinità di essa con gli scopi di altre addizionali, esistenti nell'ordinamento tributario.

Sulla base degli esposti criteri, e degli indici di legittimità costituzionale da essi deducibili, la Corte ha svolto il proprio giudizio sulla norma impugnata.

In proposito la Corte ha rilevato che l'addizionale in esame aveva un carattere temporaneo, come l'addizionale prevista dalla legge statale 2 gennaio 1952, n. 1, di cui si era detto che si prorogava l'efficacia. Il pagamento di essa era infatti disposto per il periodo dal 31 dicembre 1952, data in cui aveva cessato di avere efficacia la detta legge statale, al 30 giugno 1958. Con la legge impugnata non si era pertanto introdotta nel sistema tributario una nuova imposta di carattere continuativo, come si afferma nell'ordinanza, bensì un'imposta di durata determinata e di carattere eccezionale, in relazione a particolari interessi pubblici, come risulta dalla destinazione dei proventi e dalla loro distribuzione nei successivi esercizi finanziari, secondo diverse misure per i vari anni, prevista dall'art. 3.

Ciò premesso, l'indagine sui caratteri della detta addizionale non ha portato la Corte a ritenerne la illegittimità costituzionale.

I tributi-base ai quali essa si riferiva erano i medesimi dell'addizionale istituita con D. L. 30 novembre 1937, n. 2145, ed elevata da due a cinque centesimi con decreto legislativo 18 febbraio 1946, n. 100. Su questa addizionale la legge statale 2 gennaio 1952, n. 1, aveva disposto - come si è innanzi ricordato - un aumento temporaneo di altri cinque centesimi, con destinazione ad apposito capitolo dello stato di previsione dell'entrata. La legge regionale in esame dispone, per un successivo periodo di tempo, l'ulteriore pagamento di una addizionale destinata a scopi di interesse regionale, nella stessa misura di cinque centesimi e sulla base dei medesimi tributi su cui gravava l'addizionale statale.

Da ciò la Corte ha dedotto che la legge regionale, pur avendo sostanzialmente introdotto un nuovo tributo, non aveva creato un tipo di addizionale in contrasto con l'ordinamento generale, in quanto si basava su tributi che già l'ordinamento dello Stato aveva considerato suscettibili di una

sovrimposizione in forma di addizionale, ed in quanto, nel disporla, la Regione si era servita del sistema, già seguito dallo Stato, di imporre temporaneamente, e con destinazione autonoma, ma non contrastante con la destinazione dell'imposta principale, una maggiorazione di una preesistente addizionale.

La Corte ha aggiunto che la misura dell'addizionale imposta dalla Regione non era tale da turbare il sistema tributario generale, giacché essa corrispondeva alla misura dell'aumento che lo stesso Stato aveva imposto per un anno, con la legge la cui efficacia era cessata nel momento in cui fu emanata la legge regionale.

Neppure la norma impugnata è stata considerata costituzionalmente illegittima sotto il riflesso della destinazione attribuita ai proventi dell'addizionale. Tale destinazione consisteva nella costruzione e nell'ampliamento e riparazione di edifici destinati a orfanotrofi, brefotrofi e ospizi per vecchi indigenti, e nell'assunzione della spesa per rette di ricovero di minori poveri e vecchi indigenti. Ora, tale destinazione, ha motivato la Corte, mentre rientra nel fine di soddisfare alle ben note condizioni particolari della Regione e corrisponde agli interessi propri di essa (art. 17 Statuto), trova riscontro nella finalità dell'addizionale statale a cui l'addizionale regionale si aggiungeva: infatti, l'addizionale statale, che aveva sostituito l'addizionale "per fini di assistenza sociale", era destinata, come si è detto, all'integrazione dei bilanci degli Enti comunali di assistenza; vale a dire, era destinata a scopi di assistenza di indigenti, mediante integrazione dei mezzi finanziari degli enti per tali scopi istituiti. Affini a tali scopi sono stati ritenuti quelli della legge regionale, la quale ha ugualmente previsto una integrazione dei mezzi finanziari degli enti giuridici diversi dall'E. C. A., istituiti per analoghi scopi di assistenza.

Per queste ragioni la Corte non ha ritenuto che con la norma impugnata la Regione avesse oltrepassato i limiti che derivano dallo Statuto al suo potere di imposizione tributaria.

In tema di agevolazioni fiscali.

È costituzionalmente illegittimo, (in riferimento all'art. 36 St.spec.Reg.sic.) l'art. 1 della legge regionale siciliana 15 giugno 1965, concernente proroghe di agevolazioni tributarie in materia di edilizia non di lusso introdotte dalle leggi regionali nn. 11 e 37 del 1959, escluse le parti in cui vengono prorogate, per gli edifici non destinati ad albergo, le agevolazioni di cui agli artt. 5 legge reg.sic. 11 gennaio 1963, n. 4. Le leggi regionali nn. 11 e 37 del 1954 e successive proroghe e modifiche avevano esonerato per 25 anni i contribuenti della Regione dal pagamento dell'imposta e delle sovrimposte sui fabbricati e ridotto a misura fissa il tasso, normalmente variabile, di alcune imposte erariali (di registro, ipotecarie ecc.) e di ricchezza mobile. Senonché, mentre non viola l'art. 36 dello St.spec.Reg.sic. l'esonero venticinquennale, prorogato dall'art. 1 col rinvio all'articolo 5 della legge regionale n. 11 del 1954, contenendo la legislazione dello Stato una norma analoga (art. 43 d.l. 15 marzo 1965, n. 124; art. 1 legge 1965, n. 431), la riduzione delle altre imposte alla misura fissa contrasta col tipo di agevolazioni contenute nelle leggi dello Stato (d.l. n. 124 del 1965 convertito in legge con modificazioni 13 maggio 1965, n. 431) poiché il sistema di imposizione a tassa fissa, adottato dalla legge regionale, risponde ad un tipo di tassazione diverso da quello tuttora vigente nelle leggi dello Stato le quali non prevedono agevolazioni relativamente ad alcune delle imposte, a cui si riferisce la legge regionale o prevedono semplici riduzioni di aliquote (imposte sui trasferimenti e sui conferimenti in società) (**sentenza n. 23/1966**).

Per sopperire alle condizioni di particolare disagio in cui viene a trovarsi l'agricoltura siciliana, allorché si determinano eventi eccezionali dai quali risultino colpiti i singoli fondi o le piantagioni, la Regione può concedere agevolazioni fiscali purché rispondenti ai tipi previsti dalla legislazione statale. Per la provvidenza in esame (sospensione dell'imposta a favore delle aziende agricole per la difesa ed il sostegno contro le avversità atmosferiche) che è da ritenersi limitata ai soli casi di eventi eccezionali e non si estende all'ipotesi di naturale esaurimento della produttività

dei fondi, ricorrono entrambe tali condizioni. Pertanto, tenuto presente che si è in presenza non di una esenzione o riduzione di imposta, ma solo di una sospensione, la impugnata disposizione dell'art. 5 legge reg. 29 settembre 1960, n. 42 deve essere considerata legittima (**sentenza n. 37/1961**).

In tema di esenzioni tributarie.

La potestà normativa della Regione siciliana in materia di tributi erariali si estende alle esenzioni fiscali, purché queste trovino riscontro in un tipo di esenzione contemplato nelle leggi statali e rispondano ad un interesse regionale. Pertanto deve ritenere costituzionalmente illegittimo l'art. 1 della legge regionale siciliana approvata il 16 gennaio 1957, articolo il quale sostanzialmente prevede, a favore degli assegnatari dei terreni espropriati per effetto della riforma agraria, una esenzione dal pagamento delle imposte gravanti sui terreni stessi e sui relativi redditi agrari, non riconducibile ad un tipo di esenzione ammesso dalle leggi statali, né giustificata da un particolare interesse della Regione. Lo stesso art. 1 è costituzionalmente illegittimo anche perché, nel porre a carico dell'Ente regionale per la riforma agraria in Sicilia (E.R.A.S.) l'onere del pagamento dei tributi dovuti all'assegnatario, viene ad estendere l'obbligo dell'imposta ad un soggetto estraneo al rapporto tributario, determinando una situazione in contrasto con i principi generali del sistema tributario nazionale ai quali la potestà legislativa regionale in materia tributaria deve uniformarsi (**sentenza n. 113/1957**).

L'esenzione ventennale all'imposta fondiaria per gli aumenti di reddito, previsti dall'art. 86 R.D. 13 febbraio 1933, n. 215 per la sola trasformazione dei terreni (bonifica) non può essere estesa ai casi di ripristino di colture gravemente danneggiate o distrutte da avversità atmosferiche o da infestazioni parassitarie. L'agevolazione concessa ai sensi dell'art. 6 dell'impugnata legge regionale 29 settembre 1960, n. 32, non essendo in rispondenza con alcun tipo delle agevolazioni previste dalla legislazione statale si pone in evidente contrasto con quest'ultima; di conseguenza, l'impugnato art. 6 deve essere dichiarato illegittimo (**sentenza n. 37/1961**).

La legge regionale siciliana 27 novembre 1961, n. 22, prorogando al 31 dicembre 1965 le agevolazioni tributarie previste dalla precedente legge 18 ottobre 1954, n. 37, ha concesso per altri quattro anni l'esenzione dall'imposta di consumo sui materiali impiegati nelle nuove costruzioni edilizie, senza tener conto delle modificazioni apportate al regime tributario delle nuove costruzioni dalla legge statale 2 febbraio 1960, n. 35, la quale, all'art. 5, ripristinando l'imposta di consumo e limitandosi a concedere, per il periodo al quale si riferisce la legge regionale, delle semplici riduzioni dell'ammontare del tributo, si è ispirata alla necessità di ritornare, sia pure gradualmente, alla normalità del regime fiscale per gli edifici di nuova costruzione. La legge regionale siciliana è, pertanto, costituzionalmente illegittima *in parte qua* sia in riferimento agli artt. 36 e 17 dello Statuto perché ha concesso una esenzione non più corrispondente ai principi ai quali si ispira la legislazione nazionale, né a un tipo di esenzione esistente nella legislazione stessa, sia in riferimento all'art. 15 dello Statuto in quanto la Regione, sottraendo i cespiti dell'imposta di consumo ai Comuni, ha violato l'ampia autonomia finanziaria riconosciuta a tali enti dallo Statuto, facendo, peraltro, gravare il danno arrecato alla finanza locale, non a carico del proprio bilancio, bensì su quello dello Stato, al quale spetta di provvedere alla integrazione dei bilanci deficitari dei comuni (**sentenza n. 2/1965**).

Con la **sentenza n. 187/1981**, la Corte ha ritenuto che la legge regionale siciliana che, disponendo in materia tributaria, estende un'esenzione parziale dal pagamento dell'IRPEF a categorie non previste dal d.P.R. n. 597 del 1973, viola, oltreché la riserva di legge statale sulle esenzioni fiscali, anche il principio di eguaglianza e di solidarietà contributiva. Pertanto è incostituzionale, per contrasto con gli artt. 3, primo comma e 53, primo comma Cost. la legge della Regione Sicilia approvata il 21 dicembre 1977.

Il principio di uguaglianza e la potestà tributaria siciliana.

Il fondamentale principio dell'eguaglianza dei cittadini di fronte al carico tributario, enunciato dall'art. 53 in relazione all'art. 3 della Costituzione e al quale devono uniformarsi sia lo Stato sia tutti gli altri enti investiti di potere tributario, va considerato in armonia con il principio della autonomia finanziaria delle Regioni (Cost., art. 119 e Statuti speciali). L'attribuzione alle Regioni a statuto speciale di una potestà di istituire tributi propri, osservando i principi dell'ordinamento tributario statale, implica necessariamente una diversità, che si verifica in tutto l'ordinamento tributario per effetto dei tributi degli enti locali, ma tale diversità non incide sul principio di uguaglianza in relazione alle singole imposte.

Del resto la Corte ha riconosciuto la legittimità di leggi regionali che disponevano di funzioni o esenzioni tributarie. Orbene, sarebbe veramente violato il principio di eguaglianza, nei confronti dei contribuenti del restante territorio statale, se per i contribuenti delle Regioni a statuto speciale si ammettesse che la Regione, mentre può emettere disposizioni a loro favore, non possa invece imporre ad essi particolari tributi nei limiti derivanti dai principi ed interessi generali cui si uniforma la legislazione dello Stato (v. **sentenze nn. 9/1957, 36/1961**)

Il principio della riserva di legge e la potestà tributaria siciliana.

La riserva di legge prevista dall'art. 23 Cost. non si riferisce alla sola legge statale, ma riguarda anche la legge regionale perché altrimenti si escluderebbe la potestà normativa tributaria della Regione, attribuita invece da altre norme costituzionali. La riserva di legge prevista dall'art. 23 Cost. non riguarda però solo la legge esclusiva, cioè emanata nell'esercizio di una potestà legislativa piena, ma anche la legge concorrente o sussidiaria che, nel linguaggio dei testi costituzionali, è "legge" come le altre. La interpretazione restrittiva implicherebbe la negazione della competenza legislativa concorrente e sussidiaria in materia tributaria, ripetutamente riconosciuta alla Regione dalla Corte (**sentenza n. 64/1965**).

Con la stessa **sentenza n. 64/1965**, la Corte ha ritenuto che il valore dell'art. 23 Cost. sta nel disporre una riserva legislativa che è garanzia della sfera giuridica dei singoli soggetti, in quanto è diretta ad escludere ogni limitazione e ogni invasione di essa, da parte della pubblica autorità, che non sia voluta dalla legge o posta in essere in base alla legge. La logica del sistema richiede che questa garanzia agisca ugualmente nei confronti dello Stato come della Regione.

Potestà tributaria della Regione Siciliana e autonomia della finanza locale.

Dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regionale approvata il 16 gennaio 1957 deriva, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 dello stesso disegno di legge, che dispone che la Regione è tenuta a rimborsare all'Ente per la riforma agraria in Sicilia (E.R.A.S.) e somme occorrenti per far fronte all'onere impostogli con la prima norma, nonché quella del successivo art. 3, che autorizza i Comuni e gli Enti provinciali a concedere agli assegnatari dei fondi lo sgravio anche parziale delle sovraimposte di rispettiva competenza. Quest'ultima norma è costituzionalmente illegittima anche perché si traduce in una indebita interferenza della Regione nell'autonomia della finanza locale, come prevista nell'art. 15 dello Statuto siciliano (**sentenza n. 113/1957**).

In tema di ordinamento degli uffici finanziari regionali.

Alla Regione siciliana spetta la facoltà di disciplinare la materia amministrativa della riscossione dei tributi statali; nonché il potere di organizzare, nel modo che ritenga più funzionale i servizi di riscossione ad essa affidati. Sfugge al sindacato della Corte costituzionale, perché non apprezzabile sul piano della legittimità costituzionale, quanto attiene alla scelta dei mezzi tecnici per l'organizzazione dei servizi stessi. Pertanto sono sottratte ad ogni censura di incostituzionalità le norme contenute nella legge regionale siciliana, approvata il 18 gennaio 1957, recante "provvedimenti in materia di riscossione di diritti erariali", nella parte in cui esse prevedono che il servizio di accertamento, liquidazione e riscossione, e riparto tra i comuni interessati di determinati diritti erariali, nel territorio della Regione, sia affidato alle condizioni da stabilirsi in apposita convenzione ad un istituto di diritto pubblico o ad un ente particolarmente attrezzato. Tale affidamento non contrasta con i principi ed interessi generali dello Stato e, più specificamente, con i principi della legislazione statale sulla riscossione dei tributi. La legislazione tributaria non è ispirata al principio che l'imposta debba essere riscossa a mezzo degli stessi organi dell'ente titolare del diritto d'imposta (**sentenza n. 52/1957**).

Nella funzione amministrativa spettante alla Regione siciliana in materia di tributi erariali è ricompresa istituzionalmente sia la potestà di polizia tributaria, sia il potere di vigilanza sulle attività degli enti che esercitano funzioni di interesse pubblico. La forma di controllo prescelto e l'organizzazione del suo funzionamento sono rimesse alla scelta della Regione secondo esigenze tecniche e pratiche che essa sola è libera di apprezzare. A norma dell'art. 3, secondo comma, della legge regionale 1 luglio 1947, n. 2, sulla disciplina provvisoria dei rapporti finanziari fra Stato e Regione - legge non impugnata dallo Stato e già in vigore all'atto dell'emanazione del D.P.R. 12 aprile 1948 n. 507, che ha regolato il passaggio dallo Stato alla Regione della potestà amministrativa in materia di riscossione di tributi erariali - la Regione siciliana, può disporre, per il controllo ispettivo in materia tributaria, di personale statale. Gli articoli 4 e 5 della legge regionale siciliana, approvata il 18 gennaio 1957, nella parte in cui prevedono la competenza dei funzionari dell'Assessorato per le finanze ad accertare le contravvenzioni alle disposizioni sui diritti erariali relativi ai pubblici spettacoli e la facoltà di demandare il controllo ispettivo sulla riscossione oltre che a funzionari dell'Assessorato anche ad un ispettore delle tasse e imposte indirette sugli affari, non violano gli artt. 20 e 36 dello Statuto siciliano. Pertanto è infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata al riguardo (**sentenza n. 52/1957**).

Il riconoscimento generico della potestà normativa ed amministrativa della regione non importa il trasferimento automatico delle corrispondenti funzioni ed organi dello Stato all'organizzazione amministrativa della regione, senza che siano intervenute al riguardo esplicite disposizioni legislative. La materia della riscossione dei tributi di spettanza della Regione Sicilia è di quelle in ordine alle quali al generico riconoscimento della potestà normativa regionale, in base all'art. 36 dello Statuto siciliano, è seguito, con il decreto legislativo 12 aprile 1948, n. 507, l'effettivo trasferimento alla Regione delle funzioni amministrative. In conseguenza di questo trasferimento la Regione è subentrata nella posizione giuridica dello Stato nei confronti degli organi amministrativi incaricati del servizio di riscossione (legge reg. 1 luglio 1947, n. 2, art. 3) (**sentenza n. 52/1957**; v. anche **sentenze 19, 18, 14, 13, 11, 9/1957**).

A seguito del disposto dell'art. 2, primo comma, del D.P.R. 12 aprile 1948, n. 507, che autorizza la Regione siciliana a riscuotere direttamente le entrate di sua spettanza, ossia il gettito di tutti i tributi erariali e le altre entrate (con la sola esclusione delle imposte di produzione e delle entrate dei monopoli dei tabacchi e del lotto), i poteri amministrativi ad esse inerenti devono ritenersi passati nella organizzazione della Regione. In tale passaggio non possono però ricomprendersi gli uffici tecnici del catasto, che non sono uffici che procedono all'accertamento e alla imposizione dei tributi e, tanto meno, alla loro riscossione (**sentenza nn. 45/1958**; v. anche **sentenza n. 14/1957**). Con la **sentenza n. 45/1958** la Corte ha anche affermato che il

riconoscimento, entro determinati limiti, di una potestà normativa ed amministrativa della Regione siciliana nella materia tributaria, non importa il trasferimento automatico delle corrispondenti funzioni ed uffici statali, senza che siano intervenute al riguardo particolari norme legislative.

Il carattere sussidiario della legislazione finanziaria regionale e il suo necessario inquadramento nella fondamentale unità dell'ordinamento tributario generale si riflettono nell'ordinamento degli uffici finanziari regionali e del coordinamento di essi con l'amministrazione statale; pertanto, l'esercizio della potestà legislativa regionale in materia di uffici finanziari è subordinato all'emanazione di norme di attuazione che assicurino quel coordinamento. L'organizzazione degli uffici finanziari regionali non può inoltre essere predisposta che tenendo anche conto della organizzazione di quegli uffici statali che continueranno a svolgere la loro attività nella Regione per le funzioni rimaste allo Stato (**sentenza n. 14/1962**).

Versamento delle entrate di spettanza della Regione Siciliana.

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, che in tema di riscossione mediante versamenti diretti delle imposte indicate nel precedente art. 3 detta la regola secondo cui tale versamento deve essere eseguito alla esattoria nella cui circoscrizione il contribuente ha il domicilio fiscale, sollevata dalla Regione siciliana sul rilievo che detta norma importerebbe la lesione del suo potere di riscossione della imposta gravante sulla quota del reddito prodotto dagli stabilimenti ed impianti industriali operanti in Sicilia, ancorché la sede dell'impresa sia fuori del territorio regionale (ad essa spettante ai sensi dell'art. 37 dello Statuto speciale e dell'art. 7 delle norme di attuazione in materia finanziaria approvate con d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074). Il tributo erariale previsto dalle citate norme, per il quale era operante il sistema di riscossione regionale, è l'imposta di ricchezza mobile sui redditi commerciali ed industriali che è stata soppressa con decorrenza 1 gennaio 1974 a seguito dell'entrata in vigore della riforma tributaria che ha profondamente innovato l'ordinamento fiscale nazionale. Strutturalmente diversa è ora la nuova imposta sui redditi delle persone giuridiche, presupposto della quale è il possesso di redditi provenienti da qualsiasi fonte, per la quale vige ora la diversa procedura di riscossione mediante versamento diretto all'esattoria. È quindi da escludere che la norma impugnata sia lesiva di un potere di riscossione regionale non più operante perché afferente a fattispecie tributaria soppressa (**sentenza n. 298/1974**).

Con la **sentenza n. 29/2004**, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, della legge n. 383 del 2001, nella parte in cui prevede le modalità per la determinazione delle regolazioni contabili degli effetti finanziari derivanti per lo Stato, le Regioni e gli enti locali in conseguenza della previsione di cui all'art. 1, sollevata per contrasto con l'art. 36 dello statuto della Regione Siciliana e con l'art. 2 delle relative norme di attuazione nonché con gli artt. 3 e 81, quarto comma, della Costituzione. Infatti - ha affermato la Corte - contrariamente a quanto assume la regione ricorrente non si pone né un problema di riparto del gettito fiscale, essendo il gettito delle imposte sostitutive di spettanza regionale, per la cui attribuzione si fa ricorso all'ordinario sistema di versamento unitario dei tributi né un problema di mancata partecipazione regionale alla determinazione del riparto stesso in quanto l'eventuale ricorso a regolazioni contabili da effettuare in sede di Conferenza unificata per l'attuazione della normativa in esame può costituire, comunque, un momento di garanzia per la tutela degli interessi regionali.

Con la **sentenza n. 103/2004**, la Corte ha ritenuto che spetta allo Stato, e per esso al Direttore generale del dipartimento delle entrate del Ministero delle finanze, di concerto con il Ragioniere generale dello Stato, adottare i decreti 7 dicembre 1999 e 13 dicembre 2000, recanti le modalità del riversamento dell'acconto IVA alla Regione Siciliana. Detti decreti, infatti, emessi in attuazione dell'art. 6, comma 5-ter, della legge 29 dicembre 1990, n. 405, non violano gli articoli 20

e 36 dello statuto siciliano e le norme di attuazione dello statuto stesso in materia finanziaria, nonché gli articoli 3, 81, quarto comma, e 97 della Costituzione, posto che: a) i decreti in questione prevedono che la Banca d'Italia - sezione di tesoreria provinciale di Roma-Tuscolana, trattenga gli importi di 130 miliardi di lire per il 1999 e di 135 miliardi di lire per il 2000, quale stima del gettito dell'acconto IVA spettante alla Regione Siciliana, "salvo successivo conguaglio"; b) le operazioni volte alla corresponsione dei "successivi conguagli", comportanti minime dilazioni nell'afflusso delle somme agli enti destinatari, sono mere operazioni tecnico contabili, le quali non consentono alcuna discrezionalità nell'attribuzione delle somme stesse. Secondo la ricorrente, i decreti in questione sarebbero stati lesivi dell'autonomia regionale, in quanto non avrebbero garantito l'indispensabile immediata attribuzione all'erario regionale delle proprie spettanze. Nel merito, la Corte ha ritenuto che gli acconti IVA, che devono essere riversati al bilancio statale ad eccezione di determinati importi "spettanti" alla Regione Siciliana, non può infatti altro significare che detti ultimi importi debbano essere versati alla cassa regionale immediatamente. In altri termini, i decreti dirigenziali in questione hanno il valore di ordini di versamento di somme rivolti alla tesoreria provinciale in favore della Regione e tali ordini non possono non avere immediata esecuzione. Quanto agli eccezionali ritardi nella corresponsione dei "successivi conguagli", la Corte ha considerato che la necessità del ricorso a questi ultimi dipende dal fatto che l'esatto ammontare di quanto dovuto alla Regione può conoscersi solo a seguito delle operazioni tecniche del cosiddetto sistema di versamento unitario dei tributi. In base a questo sistema l'accertamento delle spettanze dei singoli enti destinatari e, tra questi, della cassa della Regione Siciliana, è possibile solo dopo che la apposita struttura di gestione ha provveduto ai conteggi ed alle operazioni di propria competenza. E si deve sottolineare che le operazioni di competenza della struttura di gestione sono mere operazioni tecnico contabili, le quali non consentono alcuna discrezionalità nell'attribuzione delle somme agli enti destinatari (**sentenza n. 156 del 2002**). Ne consegue che anche i conguagli pervengono alla cassa della Regione entro termini contenuti e pertanto non può certo dirsi che l'interesse costituzionalmente protetto della Regione sia violato per le minime dilazioni nell'afflusso delle somme, imputabili alla interposizione delle predette operazioni.

Con la **sentenza n. 92/2003**, la Corte ha ritenuto che il cosiddetto versamento unitario dei tributi, introdotto dal decreto legislativo n. 241 del 1997, comportando versamenti delle imposte e di altre somme allo Stato, alle Regioni ed agli enti previdenziali, con facoltà per tutti i contribuenti di operare la compensazione dei crediti, prevede una successiva attività tecnico-contabile, da parte di un'apposita struttura di gestione (Agenzia delle entrate), volta a ricondurre al lordo le somme riguardo alle quali il contribuente si sia avvalso della facoltà di compensazione, e a consentire, in tempi tecnici compatibili, le necessarie regolazioni finanziarie sulle contabilità di pertinenza, a copertura delle somme compensate dai singoli contribuenti. Né, quanto all'ipotesi di pregiudizi derivanti da possibili ritardi, può dirsi ravvisabile uno iato di significato apprezzabile fra minore entrata e riconoscimento della relativa spettanza regionale, ferma, comunque, la possibilità, prevista nelle leggi di bilancio per il 2001 e per il 2002 del ricorso a regolazioni contabili tra lo Stato e la Regione Siciliana. Non è pertanto fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 23 e 25 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001) proposta con ricorso della Regione Siciliana in riferimento all'art. 36 dello Statuto speciale della Regione Siciliana ed all'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 nonché in relazione agli articoli 3 e 81, quarto comma, della Costituzione in quanto lesivi del principio di autonomia finanziaria della Regione Siciliana. Sul sistema dei "versamenti unitari".

Con la **sentenza n. 156/2002**, la Corte ha ritenuto che il sistema previsto per il versamento unitario in tesoreria delle imposte e di altre entrate dovute allo Stato, alle Regioni e agli enti previdenziali nonché per la gestione e il riversamento delle somme riscosse agli enti destinatari - cui è stata data attuazione con i decreti oggetto di impugnativa per conflitto di attribuzione - non determina alcuna lesione della potestà di riscossione delle entrate devolute alla Regione Siciliana e del suo diritto a disporre delle somme ad essa spettanti. Infatti una lesione siffatta si verificherebbe

solo se la medesima Regione fosse privata di somme ad essa spettanti ovvero se l'acquisizione delle somme dovute non fosse tempestiva; e non quando - come nel caso in questione - le previste operazioni, di competenza della struttura unitaria di gestione, non comportino indugi né consentano alcuna discrezionalità, dal momento che la stessa centralizzazione della struttura di gestione risponde, proprio, a ragioni di speditezza e di opportunità. Neppure può essere lamentata la mancata partecipazione della Regione nelle attività demandate alla struttura di gestione, dal momento che i compiti attribuiti a tale struttura attengono ad aspetti tecnico-operativi e non coinvolgono quelle determinazioni complesse o necessarie per la risoluzione di problemi interpretativi e applicativi che comportano di norma la partecipazione della Regione nei procedimenti attuativi della ripartizione di entrate tributarie. Pertanto va respinto il ricorso della Regione Siciliana e spetta allo Stato dettare le disposizioni adottate con d.P.R. 18 maggio 1998, n. 189 e d.m. 22 maggio 1998, n. 183.

Molto articolata è la **sentenza n. 66/2001**, nella quale la Corte ha ritenuto che la facoltà di riscossione dei tributi da parte di qualunque concessionario del servizio, nell'intero territorio nazionale, introdotta dal decreto legislativo delegato n. 422 del 1998 non incide sulla spettanza alla Regione Siciliana dei tributi riscossi con riguardo a fattispecie maturate nel relativo territorio. Il meccanismo di riscossione lascia infatti del tutto impregiudicata la titolarità in capo alle varie amministrazioni del diritto a percepire il gettito, secondo le norme che disciplinano il riparto delle entrate e resta intatto l'obbligo di riversamento nelle casse regionali del gettito di spettanza della Regione.

In ordine al sistema dei versamenti unitari, introdotta dal d.lgs. n. 422 del 1998, la Corte ha ritenuto che esso non determina alcuna lesione nella posizione costituzionalmente garantita della Regione Siciliana; né, del resto, potrebbe considerarsi di per sé irragionevole e contrastante con il principio di eguaglianza una eventuale e marginale diversità di disciplina fra Stato e Regione, ai fini delle modalità di riscossione e riversamento delle entrate. Non è pertanto fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a del d.lgs. n. 422 del 1998.

Compensazione dei rapporti creditorî tra Stato e Regione Siciliana.

Con la **sentenza n. 405/2000**, la Corte ha ritenuto non fondata la questione - sollevata, in via principale, dalla Regione Siciliana, in riferimento all'articolo 36 dello Statuto speciale, all'articolo 2 del d.P.R. 26 luglio 1965 n. 1074 nonché all'articolo 81, quarto comma, della Costituzione - di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 28, comma 16, della legge 23 dicembre 1998 n. 448, che, rispettivamente, prevedono la restituzione ai contribuenti del 60 per cento del cosiddetto contributo straordinario per l'Europa versato o trattenuto (contributo la cui istituzione era stata disposta dall'art. 3, comma 194, della legge n. 662 del 1996) disciplinandone le modalità mediante compensazione con altri debiti tributari relativi al 1998 o mediante rimborso (art. 1) e che "nella determinazione delle spettanze delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome per il 1999, si tiene conto del minor gettito derivante dall'applicazione dell'articolo 1" (art. 28). L'impugnazione muove, infatti, dalla erronea premessa che le disposizioni denunciate non garantirebbero l'effettiva attribuzione alle Regioni di somme pari a quelle perdute per effetto della compensazione, lasciando alla discrezionalità degli organi dello Stato la determinazione dell'ammontare riconosciuto e del momento del correlativo accredito. Mentre quelle norme vanno correttamente interpretate nel senso invece che l'esatto e complessivo ammontare delle minori entrate affluite alla Regione per effetto delle compensazioni operate dai contribuenti ai fini della restituzione del contributo per l'Europa deve trovare corrispondenza nella attribuzione alla Regione, di un ammontare identico, e che la correlativa "restituzione" deve aver luogo già in sede di riparto delle somme riscosse nel 1999, senza alcuna discrezionalità, quindi dello Stato in ordine al 'quantum' e al 'quando' della restituzione medesima. Dal che, appunto, l'esclusa violazione dei parametri evocati.

In tema di riscossione di tributi.

Il potere di riscossione dei diritti erariali sui giuochi di abilità e sui concorsi pronostici spetta esclusivamente allo Stato e non anche alla Regione siciliana, trattandosi di una imposta di lotteria, a regime di monopolio, non separabile nella sua liquidazione e riscossione. Pertanto è costituzionalmente illegittima la legge regionale siciliana approvata il 18 gennaio 1957, recante "provvedimenti in materia di riscossione di diritti erariali", nella parte che si riferisce alla imposta unica sui giuochi di abilità e sui concorsi pronostici (**sentenza n. 52/1957**).

Va dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 603 - che in tema di riscossione delle imposte pone l'aggio a carico degli enti destinatari dei tributi - sollevata dalla ricorrente Regione siciliana in riferimento agli artt. 76 e 3 Cost., giacché nella specifica materia disciplinata dalla norma impugnata non spetta alcuna competenza alla Regione, né sussiste lesione delle sue attribuzioni (**sentenza n. 14/1975**).

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata con ricorso della Regione Siciliana, per violazione degli artt. 17 e 36 dello statuto speciale e delle norme di attuazione di cui al d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, nei confronti dell'art. 5, comma 1, lettera a), del d.l. 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito con modificazioni in legge 28 febbraio 1997, n. 30, e contenente disposizioni a completamento della manovra di finanza pubblica per il 1997) che, modificando l'art. 26 del d.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43, prevede la facoltà del Ministro delle finanze, d'intesa con il Ministro del tesoro e sentita l'amministrazione regionale interessata, di stabilire con proprio decreto, in situazioni particolari, l'esonero del commissario governativo delegato provvisoriamente, a norma dell'art. 24 dello stesso d.P.R. n. 43, alla riscossione dei tributi, dall'obbligo - dall'art. 26 già ribadito anche nell'ipotesi del "non riscosso come riscosso". Va considerato che l'efficacia, della norma statale censurata, nell'ambito della Regione Siciliana - fino ad eventuali nuovi interventi legislativi regionali - dipende proprio da ciò che hanno disposto, in armonia con il sistema delle norme statutarie, attraverso il "rinvio mobile" alle disposizioni del d.P.R. n. 43 del 1988, e alle "successive modifiche" delle stesse - nell'esercizio della competenza della Regione in ordine alla istituzione e alla disciplina del servizio di riscossione dei tributi riconosciute, nei limiti dei principi ivi indicati, dall'art. 132 del d.P.R. n. 43 del 1988 -, l'art. 1, in generale, e l'art. 18, comma 3 - con specifico riferimento, tra gli altri, agli artt. 24 e 26 del d.P.R. n. 43 del 1988 - della legge regionale 5 settembre 1990, n. 35 (**sentenza n. 186/1999**).

In tema di rapporti in materia finanziaria tra legislazione statale e legislazione regionale.

Con la **sentenza n. 111/1999**, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata con ricorso della Regione siciliana, in riferimento all'art. 36 dello statuto speciale e alle Norme di attuazione emanate con il d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, nei confronti dell'art. 3, comma 158, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (collegato alla legge finanziaria 1997) ai sensi del quale la Regione "provvede con propria legge all'attuazione dei decreti legislativi emanati sulla base delle deleghe contenute nei commi da 143 a 149 dello stesso articolo, in tema di istituzione della nuova imposta regionale sulle attività produttive e dell'addizionale regionale sull'IRPEF, di contestuale abolizione di tributi erariali e locali, di revisione della disciplina dell'IRPEF e di alcuni tributi locali". Va infatti considerato che la concezione originaria dell'ordinamento finanziario ispirata ad una netta separazione tra finanza statale e finanza regionale, quale traspare dalla previsione dell'art. 36 dello statuto, per cui "al fabbisogno finanziario della Regione si provvede, fra l'altro, a mezzo di tributi deliberati dalla medesima", - a parte che lo statuto non è stato mai coordinato, come pure in esso si prevedeva, con le norme della successiva

Costituzione - non ha trovato sviluppo nelle norme di attuazione emanate con il d.P.R. n. 1074 del 1965, che hanno delineato (v. particolarmente gli artt. 1, 2 e 6) un sistema nel quale la fonte principale di finanziamento della Regione è divenuto il gettito, regionalmente riscosso, dei tributi istituiti e regolati dalle leggi dello Stato, pienamente applicabili anche nel territorio della Regione Siciliana, e alla Regione resta bensì la possibilità di intervenire legislativamente anche sulla disciplina dei tributi erariali, ma nei limiti segnati dai principi del sistema tributario statale e dai principi della legislazione statale per ogni singolo tributo. In questo quadro, non può dunque ritenersi lesivo dell'autonomia regionale che la legge statale - nel contesto di una disciplina volta a sostituire con nuovi tributi alcuni tributi erariali e locali esistenti, e a rivederne, per altri, alcuni aspetti del previgente regime - preveda una legislazione regionale volta bensì ad "attuare" tale disciplina, ma pur sempre con i margini di autonomia - a cui peraltro la stessa disposizione impugnata, in ciò operando come clausola di salvaguardia, fa espressamente richiamo - che alla Regione si riconoscono.

Analogamente, con la **sentenza n. 299/1974**, la Corte aveva affermato che la sostituzione di un nuovo tributo ad uno preesistente non comporta, di per sé, alcun pregiudizio dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione siciliana ed in particolare non importa la sottrazione a quest'ultima dei proventi derivanti dalla nuova imposta.

Con la **sentenza n. 249/1978**, la Corte ha ritenuto che la legge regionale siciliana 27 maggio 1975, recante "Norme integrative alla legge approvata dall'Assemblea in materia di finanziamento della spesa e di erogazione dell'assistenza ospedaliera", con la quale è stabilito che il divieto di cui all'art. 8, comma primo, d.l. 8 luglio 1974, n. 264, convertito con modificazioni in legge 17 agosto 1974, n. 386 (di assunzione di nuovo personale sino all'entrata in vigore della riforma sanitaria da parte degli enti e casse di assistenza malattia, nonché degli enti previdenziali per le gestioni di malattia, salvo l'espletamento dei concorsi in atto, o comunque già indetti), non opera per le casse di soccorso e malattia dei dipendenti delle aziende di trasporto autoferrotranviarie, regolate dal r.d. 8 gennaio 1931, n. 148, all. B, che si trovino, per carenza di personale, nella impossibilità di assicurare l'espletamento dei propri compiti istituzionali, persegue finalità di valutazione e soddisfacimento di peculiari interessi nell'ambito regionale, e non supera i limiti segnati alla potestà legislativa concorrente della Regione in quanto non ha disconosciuto il principio di cui al citato art. 8 (inteso a contenere l'eccessiva spesa corrente e ad evitare ulteriori lievitazioni, anche in vista della predisposta successiva estinzione), ma vi ha solo apportato un temperamento analogo a quelli disposti dal legislatore statale (che ha espressamente contemplato l'ipotesi di deroghe per dimostrate improrogabili esigenze).

Le funzioni della Corte dei conti sull'andamento della finanza siciliana.

Con la **sentenza n. 961/1988** la Corte ha ritenuto che l'esame dei consuntivi delle Province e dei Comuni (con popolazione superiore ad 8.000 abitanti) - previsto dalla l. n. 51/1982 (che ha convertito, con modificazioni, il d.l. n. 786/1981) anche nei confronti delle province e dei comuni siciliani - non ha finalità di controllo, bensì risponde al solo scopo di informare sia il Parlamento sia gli stessi enti territoriali sullo stato reale della finanza locale nella sua globalità e sulle eventuali disfunzioni. Onde tale attività ed i correlativi obblighi dei destinatari, non soltanto sono pienamente compatibili con la posizione e le funzioni costituzionalmente riconosciute alla Corte dei conti (art. 100, comma secondo, Cost.), ma rispondono anche a un principio costituzionale positivo che, imponendo al Parlamento nazionale di coordinare la finanza statale con quella regionale e locale (art. 119 Cost.), suppone logicamente che il legislatore sia messo in grado di conoscere, attraverso un organo imparziale e competente, qual è la Corte dei conti, l'effettiva situazione e le eventuali disfunzioni della gestione finanziaria delle province e dei comuni. La Corte ha pertanto ritenuto la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi quarto - sesto, d.l.

1981 n. 786, conv. in l. 1982 n. 51, in riferimento agli artt. 100, 130 Cost.; 15, comma terzo e 23, dello Statuto della Regione Siciliana.

9.2. Regione Trentino Alto-Adige e Province autonome di Trento e di Bolzano.

Art. 78 dello Statuto speciale della Regione⁴: criteri per la determinazione della quota di gettito dell'IVA relativa all'importazione riscossa nel territorio regionale da devolvere alla Regione.

Con la **sentenza n. 245/1984** la Corte ha ritenuto che l'art. 27, ultimo comma, della l. 27 dicembre 1983, n. 730 - concernente i criteri di riparto e di utilizzo del fondo sanitario nazionale - abrogando l'inciso dell'art. 80 della l. 23 dicembre 1978, n. 833 - il quale richiamava, per il finanziamento della spesa sanitaria, l'art. 78 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, onde apportare deroga ai comuni criteri di riparto - non ha violato la suindicata norma statutaria. L'art. 78 dello Statuto speciale non concerne infatti la spesa sanitaria, ed il richiamo al meccanismo di riparto in esso previsto non era costituzionalmente necessario, bensì il frutto di una libera scelta del legislatore. Detto richiamo comportava anzi un regime suscettibile di privilegiare gli abitanti del Trentino-Alto Adige, a detrimento di tutte le altre componenti del Paese, sicché l'abrogazione dello stesso appare giustificata dall'esigenza di uniformità delle prestazioni. (Non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 27, commi primo ed ultimo, della l. 27 dicembre 1983, n. 730, promossa alle Province di Trento e Bolzano, in riferimento agli artt. 9 n. 10, 16 e 78 dello Statuto speciale).

Nella **sentenza n. 356/1985**, la Corte ha ritenuto che le previsioni dell'art. 78 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernono le modalità procedurali ed i criteri per la determinazione di una quota del gettito erariale, relativo al territorio regionale, che, limitatamente ai tributi in detta norma indicati (l'imposta generale sull'entrata e le imposte sugli affari), è riservata a ciascuna delle Province autonome. Si tratta di una quota fissata non direttamente in Statuto, come accade a proposito degli altri tributi richiamati nello stesso art. 78, ma "annualmente d'accordo fra il Governo ed il Presidente della Giunta provinciale", tenendo conto - in base ai parametri della popolazione e del territorio - anche delle spese per gli interventi generali disposti dallo Stato nella restante parte del territorio nazionale negli stessi settori di competenze delle dette province, le quali, quindi, possono pretendere l'osservanza dei principi stabiliti nell'articolo in discussione non di fronte a singole leggi di stanziamento, ma solo in rapporto all'arco di tempo (un anno) ed al relativo flusso delle spese disposte per gli interventi di ordine generale, cui deve necessariamente riferirsi l'accordo prescritto per definire l'ammontare del gettito ad ognuna di esse spettante. Ciò vale anche quando la spesa stanziata dallo Stato possa annoverarsi fra quelle di cui andrebbe tenuto conto, sempre ai fini dell'invocato disposto statutario, in sede d'intesa. Di conseguenza, il primo comma dell'art. 16 della legge 4 giugno 1984, n. 194 (concernente interventi a sostegno dell'agricoltura) - il quale stabilisce che "in relazione al piano finanziario di cui all'art. 17 della legge 27 dicembre 1977, n. 984, e a definizione dei rapporti finanziari con le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, a valere sullo stanziamento di lire 1.520 miliardi destinato

⁴ Art. 78 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670:

“Allo scopo di adeguare le finanze delle Province autonome al raggiungimento delle finalità e all'esercizio delle funzioni stabilite dalla legge, è devoluta a ciascuna Provincia autonoma una quota del gettito dell'imposta generale sull'entrata relativo al territorio regionale e delle tasse e imposte sugli affari non indicati nei precedenti articoli al netto delle quote attribuite dalle leggi vigenti a alle Province e ad altri enti. Nella determinazione di detta quota sarà tenuto conto - in base ai parametri della popolazione e del territorio - anche delle spese per gli interventi generali dello Stato di disposti nella restante parte del territorio nazionale negli stessi settori di competenza delle Province. Per la determinazione della quota relativa alla Provincia di Bolzano si terrà conto anche degli speciali oneri a carico della Provincia stessa per il personale amministrativo della scuola. La quota sarà stabilita annualmente d'accordo tra il Governo e il Presidente della Giunta provinciale”.

all'attuazione nell'anno 1984 degli interventi previsti nella citata legge n. 984/77, alle Regioni e alle Province autonome è assegnata la complessiva somma di lire 289.872 miliardi" - non risulta in alcun modo lesivo della garanzia di cui fruisce ciascuna delle province sunnominated la quale opera esclusivamente nei modi e limiti stabiliti dalla fonte statutaria, poiché non riguarda affatto la determinazione della quota annuale e complessiva del tributo riservata all'ente autonomo, e per ciò stesso non prescrive nemmeno che a quest'ultimo sia attribuita, nel riparto di ogni singolo stanziamento disposto dallo Stato, la quota risultante dall'automatica applicazione dei parametri suindicati, demandando implicitamente il tutto all'accordo. (Non fondatezza - in riferimento all'art. 78 succitato - della questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui al primo comma della legge n. 194 del 1984, sollevata sotto il profilo che con essa sarebbe stato leso il parametro statutario richiamato per effetto della puntuale previsione della spesa, che vi figura).

Nella **sentenza n. 433/1987** la Corte ha ritenuto che i principi posti dall'art. 78 st. T.A.A. non si applicano ai finanziamenti settoriali di tipo straordinario; sicché legittimamente il legislatore statale ha disposto la ripartizione tra le Regioni (e non anche la devoluzione alle Province delle quote loro spettanti) delle somme dirette a favorire la costituzione e il funzionamento delle associazioni di produttori agricoli e a incentivarne i programmi. (Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale - in riferimento all'art. 78 st. T.A.A. - degli artt. 9, cpv. e 10, alinea, L. 20 ottobre 1978, n. 674). (Si vedano anche **sentenze nn. 195/1986, 357/1985**).

Con la **sentenza n. 517/1987**, la Corte ha ritenuto che nelle Province di Trento e di Bolzano, la programmazione e il finanziamento degli interventi sugli impianti destinati a soddisfare le esigenze dei campionati delle diverse discipline sportive e su quelli destinati a promuovere l'esercizio dello sport (art. 1, comma primo, lettere b) e c), L. n. 65 del 1987), rientrano nella competenza legislativa concorrente provinciale, estesa a tutte le attività sportive, agonistiche o meno, con i relativi impianti, ad eccezione di quelle agonistiche di carattere programmato disciplinate dall'ordinamento sportivo internazionale, riservate invece allo Stato, tramite il CONI (art. 9, n. 11, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, in relazione agli artt. 1 e 2, alinea, d.P.R. n. 475 del 1975); pertanto, sono costituzionalmente illegittimi, nella parte in cui si riferiscono alle Province autonome di Trento e di Bolzano, l'art. 1, commi quarto e quinto, L. 6 marzo 1987 n. 65 (ove si attribuisce al Ministro per il turismo e lo spettacolo la programmazione degli interventi di cui sopra), per contrasto con l'art. 9, n. 11, dello Statuto, come interpretato ex artt. 1 e 2, alinea, d.P.R. n. 475 cit.; nonché il successivo art. 2, comma primo, lett. b), e comma primo-ter, (disponente finanziamenti statali in ordine ai medesimi interventi), per contrasto con gli artt. 78 e 80 dello Statuto. (nello senso **sentenza n. 834/1988**). Peraltro nella **sentenza n. 111/1988**, la Corte ha ritenuto che la previsione, nel decreto legge n. 22 del 1988, di finanziamenti erogati dallo Stato alle Province autonome a condizione che siano da queste programmati gli interventi per impianti sportivi, non lede l'autonomia finanziaria delle stesse Province, che possono elaborare i piani sulla base di scelte e di valutazioni liberamente operate e determinarne i contenuti secondo la tipologia prevista dalla propria legislazione. (Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma quarto, comma sesto, 2, comma primo, 5, comma primo, 6, comma primo e secondo, 7, comma terzo del d.l. 2 febbraio 1988, n. 22 convertito, con modificazioni, nella legge 21 marzo 1988, n. 92).

Con l'**ordinanza n. 165/1988** la Corte ha ritenuto la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 56 della l. 7 agosto 1982, n. 526, denunziato - in riferimento agli artt. 78, 8, n. 13, 17, 21 e 16 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige - in quanto prevede la competenza del CIPE per l'approvazione di interventi sull'agricoltura e nelle infrastrutture, anche per la tutela dei beni ambientali e culturali, di competenza delle Province autonome. Infatti, la denuncia della Provincia autonoma circa la violazione dell'art. 78 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige da parte di una legge statale, non deve - per il contenuto di detta norma statutaria - lamentare solo una puntuale previsione di spesa da parte della legge impugnata, anche se concernente settori di competenza provinciale, ma dedurre altresì che il previsto

finanziamento sia operato mediante l'impiego del gettito dei tributi, ai quali si riferisce l'art. 78 stesso, oppure abbia altrimenti pregiudicato in modo specifico l'aspetto di autonomia finanziaria da tale norma statutaria garantito.

Con la **sentenza n. 633/1988** la Corte ha ritenuto che l'omessa devoluzione alle Province autonome di una quota degli stanziamenti di spesa per la "politica mineraria" prevista dalla legge n. 752 del 1982, non contrasta con gli artt. 15 e 78 dello Statuto speciale per il Trentino Alto Adige, il primo dei quali si riferisce ad una categoria di leggi - quelle di incremento delle attività industriali - da cui esula la legge n. 752 cit., mentre il secondo non riguarda le singole leggi di stanziamento, ma la determinazione della quota annuale e complessiva del gettito erariale spettante alle Province autonome. (Non fondatezza - in riferimento ai parametri citati - della questione di legittimità costituzionale dell'art. 20 della legge 6 ottobre 1982 n. 752).

Nella **sentenza n. 421/1998**, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Provincia autonoma di Trento - in riferimento agli artt. da 69 a 75 e da 78 a 86 (Titolo VI) dello statuto speciale - e dalla Provincia di Bolzano - in riferimento agli artt. 8, 9, 16, 54, 69, 80, 83, 84, 104 e 107 dello stesso statuto, nonché agli artt. 8 e 16 del d.lgs. 1992, n. 268, e al d.lgs. 24 luglio 1996, n. 432 (contenenti entrambi norme di attuazione dello statuto in materia di finanza regionale e provinciale), nei confronti dell'art. 8, comma 5, del d.l. 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30) contenente disposizioni urgenti a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997, là dove si prevede che il Governo procede al monitoraggio degli andamenti dei pagamenti delle Regioni, degli enti locali e di altri enti, allo scopo di verificare che essi non eccedano, ogni mese, quelli effettuati nel 1996, incrementati del tasso di inflazione programmato, e che il Governo, altresì, a seconda degli esiti di tali verifiche, predisponesse tutte le misure necessarie a ricondurre i flussi di spese nei limiti programmati. Ed invero né la statuizione, di tipo conoscitivo, concernente il monitoraggio, né la statuizione, di tipo operativo, concernente le "misure" che il Governo potrebbe assumere, possono costituire, di per sé - contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti - un vincolo obbligatorio a non spendere nell'esercizio finanziario 1997 una somma maggiore di quella spesa nell'esercizio finanziario precedente, né quindi rappresentare un anomalo strumento di controllo, eccedente i limiti entro i quali, in un quadro di leale collaborazione, ai fini del coordinamento della finanza regionale e provinciale con quella nazionale, secondo i principi stabiliti in materia dalla Corte costituzionale, possono esercitarsi i poteri statali. Atteso che l'attività di monitoraggio non risulta che possa esplicarsi attraverso gravosi accertamenti ispettivi, ma presuppone moduli di verifica concordati nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni e adottati d'intesa con le associazioni rappresentative degli enti locali. Mentre, per quanto riguarda la previsione di eventuali "misure", va considerato che anch'essa, benché finalizzata al contenimento della spesa, si limita sostanzialmente a rinviare la precisa definizione delle diverse fattispecie a successivi provvedimenti, per il momento assolutamente indeterminati, e solo nei casi in cui si riscontrassero scostamenti significativi, rispetto ai pagamenti effettuati nel 1996; che la possibilità, anche contemplata, che tali "misure" siano di "carattere legislativo", non si fonderebbe certo sulla norma impugnata, essendo il Governo, per Costituzione, già titolare dei poteri di iniziativa legislativa e di decretazione di urgenza, e che comunque - come anche è espressamente stabilito - le "misure" stesse dovrebbero essere pur sempre adottate "nel rispetto dei principi costituzionali in materia di autonomie". Cosicché, essendo questo il contenuto della disposizione censurata, non sussiste alcuna violazione dell'autonomia finanziaria delle Province né della loro competenza a disciplinare la finanza e la contabilità degli enti locali provinciali e degli altri enti dipendenti, e neppure infine della procedura prescritta per la emanazione e la modifica delle norme di attuazione dello statuto speciale.

Norme di attuazione dello Statuto.

Con la **sentenza n. 2/1960** la Corte ha ritenuto che le norme dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige relative ai mezzi di finanziamento delle Province di Bolzano e di Trento (artt. 67, 68 e 70) possono essere modificate solo con leggi costituzionali. Di conseguenza non si possono assegnare con legge ordinaria alle due Province quote fisse di entrate erariali, oltre quelle previste dalle norme suddette. Non ha perciò fondamento in riferimento alle stesse norme, la questione di legittimità costituzionale *dell'art. 4, primo e secondo comma, del d.P.R. 26 gennaio 1959, n. 28 (contenente norme di attuazione dello Statuto)*, dove è stabilito che il Ministro dei lavori pubblici determina anno per anno la quota dei fondi, stanziati nel bilancio del suo dicastero, da impiegare nella costruzione di case popolari nelle Province di Bolzano e di Trento, e che la quota così determinata viene ripartita fra gli enti ed istituti che provvedono alla costruzione, i quali devono utilizzarla di intesa con ciascuna Provincia. Tali disposizioni, che si inseriscono nel sistema sempre seguito dallo Stato, secondo cui la concessione di fondi per case popolari viene fatta in seguito a valutazione dei vari interessi sul piano nazionale, e prevedono altresì la collaborazione delle Province, per quanto concerne l'utilizzazione dei fondi, non ledono nemmeno la competenza amministrativa, che in materia di case popolari è attribuita alle stesse Province dallo Statuto regionale.

Con la stessa **sentenza n. 2/1960** la Corte ha ritenuto che le somme dovute, a titolo di corrispettivo annuo, dagli assegnatari degli alloggi di cui all'art. 7 della legge 9 agosto 1954, n. 640 ("Provvedimenti per l'eliminazione delle abitazioni malsane"), sono di pertinenza dello Stato. È infondata perciò, in riferimento agli artt. 11, n. 11, e 13 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, primo comma, D.P.R. 26 gennaio 1959, n. 28 (contenente norme di attuazione dello Statuto), il quale dispone che il suddetto corrispettivo, per quanto concerne gli alloggi costruiti nelle Province di Bolzano e di Trento, viene determinato da ciascuna Giunta Provinciale, d'intesa con il Ministero del Tesoro.

Con la **sentenza n. 427/1992** è stato ritenuto che le norme di attuazione dello Statuto per il Trentino-Alto Adige che vietano i finanziamenti diretti dello Stato nelle materie di competenza propria delle province autonome (art. 4, comma terzo, decreto legislativo n. 266 del 1992, ed art. 7, decreto legislativo n. 268 del 1992), non producono effetti rispetto alla l. 5 ottobre 1991 n. 317, essendo successive all'entrata in vigore di essa. Inoltre la con la Corte, con la stessa **sentenza n. 427/1992**, ha ritenuto che la previsione di agevolazioni statali alle piccole imprese sotto forma di crediti di imposta non è contestabile sotto il profilo della negativa incidenza di essi sui flussi tributari assegnati alla Provincia di Bolzano, giacché nessuna norma statutaria garantisce alle province autonome un flusso finanziario quantitativamente determinato, mentre la concessione ovvero l'eliminazione o la riduzione di determinati finanziamenti rivolti a scopi specifici rientrano nella discrezionalità del legislatore statale, ove, considerate nel loro insieme, non determinino quella grave alterazione del rapporto tra bisogni provinciali e mezzi finanziari per farvi fronte nei limiti della compatibilità con le preminenti esigenze della finanza pubblica.

Con la **sentenza n. 355/1994**, la Corte ha affermato che non trova giustificazione l'innovazione che in modo anomalo e in spregio del valore che va riconosciuto alle norme di attuazione statutaria della Regione Trentino Alto-Adige, l'art. 12, quinto comma, l. 24 dicembre 1993, n. 537, apporta al meccanismo delle anticipazioni annue della quota variabile - destinata ad adeguare le finanze delle province autonome al raggiungimento delle finalità e all'esercizio delle funzioni stabilite dalla legge - previsto dall'art. 10, sesto comma, delle Norme di attuazione dello Statuto speciale, emanate con d.lgs. n. 268 del 1992, secondo il quale la detta quota, in caso di mancato accordo tra il Governo e il Presidente della Giunta provinciale, deve essere devoluta nella misura concordata per l'esercizio precedente. Pertanto, il predetto quinto comma, dell'art. 12, l. n. 537 del 1993 - stante l'impossibilità che lo stesso possa essere ricondotto a sistema mediante una interpretazione correttiva - è costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui prevede che le

anticipazioni annue della quota variabile possono essere erogate solo in relazione "ad impegni di accertata urgenza, sulla base di specifiche intese", e non secondo la procedura di cui all' art. 10, sesto comma, d.lgs. n. 268 del 1992. Sul valore che va riconosciuto alle norme di attuazione statutaria, si vedano anche le **sentenze nn. 40/1992 e 38/1992**.

Deroga alla disciplina statale di tributi locali.

Con l'**ordinanza n. 360/1988**, la Corte ha ritenuto che nell'esercizio delle competenze attribuitele (rispettivamente dagli artt. 73 e 5 dello Statuto) in materia tributaria e di ordinamento dei Comuni e quando sia soddisfatta la condizione del rispetto dei principi della legislazione statale, ben può la Regione Trentino-Alto Adige istituire e regolamentare tributi propri su atti dei Comuni, anche discostandosi dalla disciplina statale relativa, nella specie, alle tasse trasferite ai comuni sui medesimi atti (art. 8 D.L. n. 702 del 1978). Né, in particolare, la legge regionale (impugnata), che devolve solo in parte (per il 60%) ai Comuni il gettito del tributo (regionale) istituito, riservandone la restante parte (per il 40%) alla regione in relazione agli oneri di accertamento e di esazione, eccede i limiti della competenza regionale (ex art. 73 st. sp.); ma neppure viola gli art. 5, 119 e 128 Cost. poiché essa non preclude il perseguimento della finalità (da tali articoli richiesta) di assicurare ai Comuni mezzi finanziari per l'esercizio delle loro funzioni normali. (Manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 Legge Reg. Trentino-Alto Adige 10 aprile 1980, n. 5 sollevata in riferimento agli artt. 73 St. sp. e 5, 117, 119 e 128, Cost.).

Principio del coordinamento della finanza pubblica e autonomia statutaria.

Con la **sentenza n. 177/1986** la Corte ha ritenuto che il comma quinto aggiunto all'art. 13 della legge 26 aprile 1982, n. 181, dall'art. 11, decimo comma, del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito con modificazioni nella legge 11 novembre 1983, n. 638, nella parte in cui prevede, nell'ambito di un piano per il contenimento della spesa pubblica, che lo Stato possa surrogare le Province autonome, inadempienti rispetto ad attività a loro volta surrogatorie nei confronti delle unità sanitarie locali, per l'adozione di provvedimenti attinenti all'organizzazione del lavoro nelle predette u.s.l. o al ridimensionamento dei servizi sanitari in eccesso, realizza una ingiustificata ingerenza nella sfera di autonomia speciale costituzionalmente garantita, qual è quella assicurata alle Province autonome in tema di controllo sugli enti locali dall'art. 54, n. 5 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige. Infatti, là dove si tratti di comportamenti, misure, provvedimenti che attengano all'organizzazione del lavoro o a prestazioni eccedenti gli *standards* minimi stabiliti dal Piano sanitario a favore di tutti i cittadini, non si configurano interessi unitari che impongano il potere statale di coordinamento, bensì si configurano interessi legati alle situazioni locali, la cui cura non è sufficiente a far ritenere prevalenti le ragioni del coordinamento su quelle della autonomia. Né può indurre a diverse conclusioni la valutazione della funzione di coordinamento della norma in esame: essa, infatti, non è connessa direttamente e strettamente alla tutela del valore costituzionale della salute, cioè agli scopi essenziali della legge sul servizio sanitario n. 833 del 1978, bensì mira ad assicurare solo la maggiore economicità di gestione delle strutture, evitando sprechi e distorsioni. È stata, pertanto, ritenuta costituzionalmente illegittimo nei confronti delle Province di Trento e di Bolzano il comma quinto aggiunto, all'art. 13 della legge 26 aprile 1982, n. 181, dall'art. 11, comma decimo, del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito con modificazioni nella legge 11 novembre 1983, n. 638, nella parte in cui, nel richiamare il comma precedente, comma quarto aggiunto all'art. 13 della legge n. 181 del 1982 dall'art. 11, comma decimo, del decreto-legge ridotto, comprende il riferimento fatto dal detto comma precedente agli artt. 3, comma secondo, e 5, comma secondo, della legge 7 agosto 1982, n. 526.

Con la **sentenza n. 52/1994**, la Corte ha ritenuto che la destinazione delle nuove o maggiori entrate tributarie derivanti dal d.l. n. 155 del 1993 alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico e alla realizzazione degli impegni di riequilibrio del bilancio (statale) assunti in sede comunitaria, integra un'ipotesi in cui - alla stregua dell'art. 9, comma primo, delle norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino Alto-Adige, introdotte dal d.lgs. n. 268 del 1992 - il legislatore statale ben può riservare all'erario l'intero maggior gettito tributario, escludendo ogni compartecipazione ad esso delle Province autonome; nè - trattandosi di una riserva conforme alla previsione di attuazione statutaria - è necessario il previo accordo dello Stato con la Regione e le Province. In questa stessa **sentenza n. 52/1994**, la Corte ha comunque chiarito che nei casi in cui - ai sensi dell'art. 9, comma primo, delle norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino Alto-Adige, introdotte dal d.lgs. n. 268 del 1992 - l'intero gettito derivante da nuovi tributi, o da maggiorazione di quelli esistenti, sia legittimamente riservato allo Stato, la misura delle entrate riscosse nella Regione Trentino Alto-Adige e devolute all'erario deve essere determinata, per ciascun esercizio finanziario, nel rispetto della procedura d'intesa prevista dal comma secondo del citato art. 9; in tal senso va, dunque, interpretato l'art. 18 del d.l. n. 155 del 1993 (concernente la riserva allo Stato delle nuove o maggiori entrate tributarie previste dallo stesso d.l.), indipendentemente dalla circostanza che esso confermi o meno la necessità di rispettare la suddetta procedura.

Con la **sentenza n. 353/2004**, la Corte ha ritenuto non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento al titolo VI dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e degli artt. 8, 9 e 16 dello stesso statuto, alle relative norme di attuazione, nonché all'art. 119 della Costituzione, dell'art. 29, comma 18, secondo periodo, della legge 27 dicembre 2002, n. 289. Infatti, nell'esercizio del potere di coordinamento della finanza pubblica nel suo complesso e in vista di obiettivi nazionali di stabilizzazione finanziaria, non può escludersi che lo Stato, in pendenza di trattative finalizzate al raggiungimento dell'accordo, possa imporre qualche limite, anche alle Regioni speciali, senza con ciò ledere l'autonomia finanziaria e di spesa delle Regioni stesse, tenuto conto degli "obiettivi di finanza pubblica per il triennio", come definiti dal documento annuale di programmazione economico-finanziaria, e dei vincoli derivanti dal "patto di stabilità interno".

Non fondata è stata ritenuta la questione sollevata dalla Provincia autonoma di Trento, nei confronti del comma 1221 dello stesso art. 1 della legge n. 296 del 2006 in riferimento all'art. 52, comma 4, dello statuto speciale, il quale stabilisce che il Presidente della Provincia autonoma interviene alle sedute del Consiglio dei ministri, quando si trattano questioni che riguardano la Provincia. Tale norma è stata impugnata nella parte in cui assegna la competenza ad adottare il provvedimento esecutivo di cui al comma 1220 (il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, il quale costituisce titolo esecutivo nei confronti degli obbligati e reca la determinazione dell'entità del credito dello Stato nonché l'indicazione delle modalità e i termini del pagamento), nell'ipotesi di mancato raggiungimento dell'intesa con gli enti territoriali obbligati, all'organo monocratico Presidente del Consiglio dei ministri anziché all'organo collegiale Governo. La Corte ha affermato che appare priva di fondamento la pretesa della Provincia autonoma di prendere parte alla deliberazione di un Consiglio dei ministri volta a determinare l'entità del credito dello Stato e le modalità ed i termini di pagamento dello stesso da parte degli enti territoriali obbligati, stante l'esclusiva spettanza del provvedimento al Presidente del Consiglio dei ministri, non essendo stata raggiunta l'intesa prescritta dal citato comma 1220 (**sentenza n. 190/2008**).

Sanità regionale e coordinamento della spesa sanitaria.

Nel quadro delle norme per la programmazione sanitaria e per il piano triennale 1986/1988, appaiono giustificate - e non ledono le competenze attribuite alle Province autonome in materia di "igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera" - le norme che

demandano a un decreto del Ministro per la sanità (non senza garanzie procedurali) la fissazione di criteri per la fruizione delle prestazioni indirette da erogare presso centri di alta specializzazione all'estero e la prefissione di limiti al concorso della spesa relativa da parte delle unità sanitarie locali, l'elencazione delle "alte specialità" e la fissazione dei requisiti richiesti per le strutture che debbono esercitare attività di alta specialità, nonché la definizione del numero e dei bacini di utenza delle strutture stesse. Trattasi, invero, di norme sul coordinamento del servizio sanitario dirette ad assicurare l'uguale fruizione di date prestazioni indirette da parte di tutti i cittadini, in armonia con uno dei fini propri della istituzione del servizio sanitario nazionale; e, per l'aspetto relativo alla spesa, di norma sul coordinamento della spesa sanitaria, coordinamento che, collegandosi con l'art. 119, cpv., Cost., trova il suo titolo specifico nell'art. 5, comma primo, della legge n. 833 del 1978 (Non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma quinto, e 5, commi secondo, terzo e quarto della legge 23 ottobre 1985, n. 595, in riferimento agli artt. 9, n. 10, e 16 dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige, nonché delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi suindicati ed ancora comma quinto e successivi con esso connessi, in riferimento agli stessi parametri ed altresì agli artt. 2 e 100 del detto Statuto speciale) (**sentenza n. 294/1986**; v. anche **sentenze nn. 340/1983 e 177/1986**).

Con la **sentenza n. 197/1987**, la Corte ha ritenuto che non è fondato invocare l'art. 116 Cost. al fine di sottrarre la Regione Trentino all'applicabilità del primo comma dell'art. 119 Cost., giacché l'art. 116 prevede che anche a detta Regione siano attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo il relativo statuto speciale, ma senza che peraltro, in materia di coordinamento finanziario, siano state emanate, nei confronti della Regione stessa, norme derogatorie del predetto art. 119 Cost.. La Corte ha concluso ritenendo costituzionalmente illegittimo - per violazione dell'art. 4 dello Statuto speciale per il Trentino Alto Adige e dell'art. 119 Cost. - il primo comma dell'art. 2 della delibera legislativa, riapprovata dal Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige in data 31 ottobre 1985, nella parte in cui non prevede l'inclusione nel collegio dei revisori delle unità sanitarie locali operanti nel territorio della Regione Trentino-Alto Adige di un componente designato dal Ministro per il Tesoro.

Vincoli di destinazione.

Numerose sono le pronunce della Corte in tema di fondi vincolati, in cui è stato evocata a parametro la specialità dello Statuto della Regione Trentino Alto Adige, pronunce che hanno elaborato orientamenti nella sostanza non contraddetti dalla successiva giurisprudenza costituzionale poi maturata nelle pronunce in tema di fondi vincolati dopo la riforma del Titolo V Cost.

Con la **sentenza n. 14/1960**, la Corte ha affermato che le somme erogate dal Ministero dell'interno a titolo di integrazione dei bilanci degli Enti comunali di assistenza sono prelevate da un fondo speciale costituito presso il Ministero dell'interno, la cui ripartizione fra le varie Province avviene con criteri discrezionali, onde tali contributi non sono da considerare cespiti finanziari della Regione e non possono essere incorporati nel relativo sistema finanziario. Non viola perciò alcuna disposizione dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, né l'autonomia della Regione, l'art. 9 del d.P.R. 26 gennaio 1959, n. 97, che attribuisce al Commissario di Governo la competenza a provvedere al riparto delle somme di cui sopra, tanto più che tale attività deve essere esplicata d'intesa col Presidente della Giunta regionale.

Con la **sentenza n. 245/1984** la Corte ha ritenuto che l'art. 25, comma 2, della l. 27 dicembre 1983, n. 730 - il quale stabilisce che, a modifica di quanto previsto dall'art. 69 della l. 23 dicembre 1978, n. 833, le somme di cui alle lett. b), c) ed e) del comma 1 dello stesso art. 25 sono trattenute dalle unità sanitarie locali, dalle Regioni e dalle Province autonome e sono utilizzate per il 50% ad integrazione del finanziamento di parte corrente e per il 50% per l'acquisto di attrezzature in conto capitale - non è lesivo della competenza legislativa primaria della Regione Trentino-Alto

Adige in materia di "ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri", in quanto la competenza in tema di "igiene e sanità" spetta alle Province autonome e non alla Regione. La norma impugnata, imponendo un vincolo di destinazione sulle somme "trattenute", non ha tuttavia leso la competenza delle Province, poiché ha consentito l'immediato utilizzo delle somme stesse senza farle passare per il fondo sanitario nazionale, e tale destinazione giustifica i vincoli contestualmente imposti sul loro utilizzo. Nè è pertinente il richiamo alle leggi provinciali di contabilità, che escludono vincoli di destinazione, stante l'opposta esigenza di evitare la distrazione di risorse destinate alla sanità pubblica, con pregiudizio del principio, proprio della riforma sanitaria, dell'eguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio.

Con la **sentenza n. 195/1986**, la Corte ha ritenuto la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 13, 14 e 15 della legge 17 maggio 1983, sollevata in riferimento allo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige artt. 3, terzo comma, 8, nn. 5, 19 e 20, 9, n. 7, 16, 78 e 79; allo Statuto speciale per la Sardegna artt. 3, lett. a), f), p), 6; alla Costituzione artt. 5, 117, 118 e 119, sull'assunto che i vincoli ed i controlli previsti per l'impiego dei fondi statali aggiuntivi siano lesivi della sfera di autonomia finanziaria e di spesa delle Regioni e delle Province autonome. La Corte ha ritenuto che la legge n. 217 del 1983 (legge quadro per il turismo), che ha inserito la complessa materia del turismo e dell'industria alberghiera nella sfera della programmazione economica nazionale e settoriale, ha previsto, fra le altre misure, anche un intervento finanziario dello Stato, che si aggiunge al gettito erariale riservato alle Regioni, destinato da un lato allo sviluppo ed al riequilibrio territoriale delle attività di interesse turistico, con specifico riferimento alle aree del Mezzogiorno e delle zone interne e montane, dall'altro all'ammodernamento e alla riqualificazione delle strutture ricettive esistenti, dei servizi turistici e dei centri di vacanze; detto fondo è da utilizzarsi per il perseguimento dei concreti obiettivi prioritari individuati dall'apposito Comitato di coordinamento per la programmazione, composto dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal ministro da lui delegato e dai Presidenti delle giunte regionali e delle giunte provinciali di Trento e di Bolzano, ovvero dai componenti delle giunte a tal fine delegati. Nell'ambito di tale sistema, proprio la strutturazione collegiale e paritaria del Comitato di coordinamento costituisce il razionale e legittimo presupposto dello speciale regime di impiego dei fondi statali, di cui agli artt. 13, 14 e 15 della legge quadro, il quale prevede vincoli di destinazione della spesa e l'onere di utilizzare le somme entro il termine prescritto, con il conseguente obbligo di rendiconto delle iniziative finanziarie. (Si vedano anche le **sentenze nn. 357/1985, 356/1985**).

Con la **sentenza n. 517/1987**, la Corte ha ritenuto che la concessione e il relativo stanziamento, da parte dello Stato, di un contributo in conto capitale ai soggetti di cui all'art. 3, l. n. 1295 del 1957 per favorire l'attuazione degli interventi su impianti destinati a promuovere l'esercizio dell'attività sportiva non agonistica, violano l'art. 119 Cost. - come specificato dagli artt. 56, comma secondo, lett. b), e 109, del d.P.R. n. 616 del 1977 - e, per quanto si riferisce alle Province autonome di Trento e di Bolzano, gli artt. 78 e 80 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, trattandosi di erogazioni di spesa in settori di competenza regionale o provinciale; pertanto, è costituzionalmente illegittimo - per contrasto con i parametri su citati - l'art. 2, comma secondo, L. 6 marzo 1987 n. 65.

Con la **sentenza n. 196/1988** la Corte ha ritenuto che gli interventi finanziari destinati a favorire la produzione industriale, nella prospettiva di un ammodernamento dei processi produttivi, rispondono ad un interesse nazionale e costituiscono normazione generale sulla programmazione economica, e non ledono pertanto la competenza provinciale, né la sua autonomia finanziaria (Infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 19 dicembre 1983 n. 696 proposta dalla Provincia di Bolzano in riferimento agli artt. 8 n. 9, 9 n. 8, 15, 16, 17, 78 e 79 dello Statuto T.A.A. e alle relative norme di attuazione, di cui al D.P.R. 31 luglio 1978 n. 1017).

Con la **sentenza n. 399/1989**, la Corte ha ritenuto che l'assegnazione alla Provincia di Bolzano della somma di lire tre miliardi per l'acquisto di alloggi, disposta con decreto del Ministro

dei lavori pubblici, - in applicazione dell'art. 5, comma quindicesimo bis, della legge n. 899 del 1986 nel quadro delle misure urgenti previste per fronteggiare l'eccezionale carenza di disponibilità abitative nei comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti - non è invasiva della competenza primaria spettante alla Provincia in materia di "edilizia comunque sovvenzionata". Per la diversa sfera di incidenza e la diversa finalità, l'atto impugnato non interferisce infatti con le provvidenze provinciali in materia, le quali non sono idonee a precluderne la valida applicazione nella stessa Provincia. (Spettanza allo Stato del potere di provvedere in ordine alla destinazione al Comune di Bolzano della quota di finanziamenti di cui al comma quindicesimo bis dell'art. 5 del decreto legge 29.10.1986 n. 708, convertito con modificazioni nella legge 23.12.1986 n. 899).

Nella **sentenza n. 191/1991**, la Corte ha ritenuto che il richiamo di cui all'art. 16, secondo comma, della legge 19 novembre 1990, n. 341, sulla riforma degli ordinamenti didattici universitari, a fonti di finanziamento diverse da quelle statali e derivanti da convenzioni con enti pubblici " con particolare riferimento alle Regioni nell'ambito delle competenze per la formazione professionale", non determina alcun vincolo di finanziamento a carico della Provincia autonoma di Bolzano, limitandosi a richiamare, come semplice dato di fatto, le convenzioni attualmente in vigore tra Università ed enti pubblici solo ai fini del calcolo della misura complessiva del finanziamento del piano di sviluppo delle Università destinato all'istituzione ed all'attivazione di corsi connessi ai diversi titoli universitari. (Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, secondo comma, della legge 19 novembre 1990, n. 341, in riferimento agli artt. 8, nn. 1, 26, 29; e 16, primo comma, dello Statuto speciale Trentino-Alto Adige).

Con la **sentenza n. 78/1992**, la Corte ha ritenuto che la nuova disciplina introdotta con la legge 8 agosto 1991, n. 252, nel sostituire la normativa posta con gli artt. 1 e 5 legge n. 87/1990, già impugnati per asserita lesione dell'autonomia finanziaria della Provincia autonoma di Trento (esclusa peraltro dalla **sentenza** di non fondatezza **n. 116/1991**) ha delimitato ulteriormente la portata dell'intervento statale con riferimento sia all'oggetto che alla durata dello stesso: collegando, da un lato (art. 1, primo e secondo comma), il finanziamento statale soltanto a "progetti integrati di rilevanza nazionale", predisposti da società "che assicurino una significativa presenza sui mercati"; riducendo, dall'altro (art. 1, primo comma), l'operatività della legge (e la relativa autorizzazione di spesa) dal quinquennio previsto nella legge n. 87 al solo anno 1991. Tali limitazioni - oltre a circoscrivere la portata della nuova disciplina al sostegno di iniziative di carattere ultralocale - concorrono a giustificare la qualifica di "straordinario" che l'art. 1 della legge n. 252 ha ritenuto di dovere riferire sia "all'intervento" nel suo complesso che al "programma" predisposto dall'apposito comitato e approvato dal CIPE su proposta del Ministro dell'agricoltura. Va, pertanto, escluso che le norme impugnate, in sé considerate, siano tali da apportare lesione alla sfera di autonomia provinciale. (Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, primo comma, e 2, primo comma, della legge 8 agosto 1991, n. 252, sollevata in riferimento agli artt. 8, n. 21, 9, nn. 3 e 8, e 16 dello Statuto speciale di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e delle relative norme di attuazione nonché per violazione dell'autonomia finanziaria della stessa Provincia di cui al titolo VI di tale Statuto).

Con la **sentenza n. 355/1992**, la Corte accogliendo un conflitto di attribuzione proposto dalla Province autonome di Trento e di Bolzano ha ritenuto che come già precisato dalla Corte, nella costituzione - prevista dall'art. 15 della legge-quadro sul volontariato n. 266 del 1991 - di fondi speciali presso le regioni o le province autonome, si è inteso individuare non già una funzione conferita o demandata a tali enti autonomi, ma, più semplicemente, la collocazione e la operatività spaziale dei fondi stessi, che, in quanto destinati a finanziare centri di servizio a sostegno delle organizzazioni di volontariato, sono gestiti direttamente da queste. Considerato entro tale contesto legislativo - così definito sulla base di una interpretazione non contrastante con il riparto costituzionale delle competenze tra Stato e regioni (o province autonome) - l'art. 6 del decreto del Ministro del tesoro 21 novembre 1991, emanato in attuazione dell'art. 15, terzo comma, della legge-quadro sul volontariato n. 266 del 1991, demandando alle Province autonome la disciplina di

determinati oggetti - quali l'istituzione e la gestione di fondi speciali, l'organizzazione, i compiti e le modalità di funzionamento dei centri di servizio - mediante un semplice atto amministrativo, privo di qualsiasi base legislativa, produce un'illegittima interferenza nei confronti delle competenze costituzionalmente imputate all'autonomia delle Province stesse.

Nella **sentenza n. 366/1992** la Corte ha ritenuto la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, l. 6 dicembre 1991, n. 394, sollevata con ricorso dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento al titolo VI del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, come attuato dall'art. 5 della legge 30 novembre 1989, n. 386. I finanziamenti statali e regionali previsti, come misure di incentivazione a sostegno di interventi da parte di comuni e province il cui territorio è compreso in tutto o in parte in un parco nazionale o regionale, dall'art. 7 della legge n. 394 del 1991, si pongono su un piano nettamente distinto dai finanziamenti statali alle regioni di cui l'art. 5 della legge n. 386 del 1989 impone l'estensione alle Province autonome, ed è quindi senz'altro priva di base la censura di violazione, da parte del primo, per contrasto con il secondo, dell'autonomia finanziaria della Provincia di Bolzano. È altresì da escludere che l'indicato art. 7 della legge n. 394, incida sulle competenze della Provincia riguardo al Parco dello Stelvio definite dall'art. 3 del d.P.R. n. 279 del 1974, a questo proposito dovendo anche considerarsi che l'art. 35, primo comma, della medesima legge prevede che l'adeguamento della disciplina del Parco nazionale dello Stelvio ai principi stabiliti con la nuova legge sulle aree protette deve avvenire proprio attraverso la procedura di cui all'art. 3 del d.P.R. n. 279 del 1974.

Con la **sentenza n. 293/1995**, la Corte ha ritenuto che la esclusione, nei tabulati allegati al decreto del Ministro dell'interno 16 febbraio 1994 - con il quale si attua il riparto del fondo nazionale ordinario per gli investimenti a comuni, province e comunità montane, previsto dall'art. 34, d.lgs 30 dicembre 1992, n. 504 - dalla contribuzione alle comunità montane, delle ricorrenti Province di Trento e di Bolzano, comporta - oltre alla evidente violazione dell'art. 41, comma 4, del citato decreto legislativo, - che prevede l'erogazione del fondo, attraverso le regioni, a tutte le comunità montane - un '*vulnus*' all'autonomia finanziaria delle Province sancita dallo statuto speciale. La Corte ha infatti sottolineato che la realizzazione delle attribuzioni costituzionalmente garantite impone non soltanto la disponibilità effettiva delle risorse, ma anche la capacità di manovra e i mezzi finanziari da parte di soggetti che, come le regioni a statuto speciale e le province autonome e le stesse comunità montane (come specificamente prevedono la legge 3 dicembre 1971, n. 1102, e gli artt. 29, legge 8 giugno 1990, n. 142, e 7, legge 31 gennaio 1994, n. 97) si pongono quali punti di riferimento della programmazione locale. Né in contrario rileva l'argomento addotto dall'Avvocatura dello Stato circa la sufficienza delle dotazioni assicurate alle Province autonome dalla percentuale sul gettito dei tributi e dalla quota variabile di cui esse dispongono, giacché quest'ultima, ai sensi dell'art. 78 dello statuto speciale, soddisfa un'esigenza di dotazione finanziaria finalizzata alle funzioni delle ricorrenti ai fini dell'equilibrio nell'allocazione delle risorse, mentre del tutto inconsistente è quello riferito dalla stessa Avvocatura al dato normativo testuale dell'art. 41 del d.lgs. n. 504 del 1992 - che vuole le somme in questione erogate alle "regioni" per il successivo riparto alle comunità montane - non potendosi non ritenere comprese, in tale disposizione, nella espressione "regioni", anche le province autonome. Pertanto - assorbite le ulteriori censure formulate in riferimento all'art. 5, l. 30 novembre 1989, n. 386 (in rapporto con l'art. 12, comma 1, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268) e all'art. 4, comma 3, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 - deve dichiararsi che non spetta allo Stato provvedere, con l'impugnato decreto, ad un riparto dei contributi del fondo nazionale ordinario per gli investimenti alle comunità montane che escluda le Province autonome di Trento e di Bolzano, con conseguente annullamento, 'in parte qua', dei tabulati ad esso allegati (si vedano le **sentenze nn. 343 e 98/1991**).

Nella **sentenza n. 419/2001**, la Corte ha ritenuto che non spetta allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, escludere le Province autonome di Trento e di Bolzano dalla ripartizione dei fondi destinati a garantire la gratuità totale o parziale dei libri di testo in favore degli alunni che adempiono l'obbligo scolastico e a provvedere alla fornitura anche in comodato di libri

di testo in favore degli studenti della scuola secondaria superiore, effettuata con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri 5 agosto 1999, n. 320 e 4 luglio 2000, n. 226, in applicazione dell'art. 27 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 e dell'art. 53 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 e, vanno, conseguentemente, annullati l'art. 3, comma 1, del predetto decreto n. 320 del 1999 e tabelle ad esso allegate, nonché l'art. 1, commi 1 e 2, del predetto decreto n. 226 del 2000. Infatti l'esclusione delle Province autonome dal riparto dei fondi contraddice il dettato normativo dell'art. 5 della legge n. 386 del 1989 - legge, questa, non derogabile da leggi ordinarie se non precedute da accordo con le Province autonome -; né essa può trovare giustificazione nello speciale sistema di finanziamento delle Province stesse, fondato dallo statuto speciale essenzialmente sulla partecipazione al gettito localmente riscosso di tributi statali. Resta in capo al Presidente del Consiglio dei ministri l'obbligo di provvedere, di conseguenza, alla nuova ripartizione di fondi nel rispetto della presente decisione.

Con la **sentenza n. 419/2001**, la Corte ha ritenuto che non spetta allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, escludere le Province autonome di Trento e di Bolzano dalla ripartizione dei fondi destinati a garantire la gratuità totale o parziale dei libri di testo in favore degli alunni che adempiono l'obbligo scolastico e a provvedere alla fornitura anche in comodato di libri di testo in favore degli studenti della scuola secondaria superiore, effettuata con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri 5 agosto 1999, n. 320 e 4 luglio 2000, n. 226, in applicazione dell'art. 27 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 e dell'art. 53 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 e, vanno, conseguentemente, annullati l'art. 3, comma 1, del predetto decreto n. 320 del 1999 e tabelle ad esso allegate, nonché l'art. 1, commi 1 e 2, del predetto decreto n. 226 del 2000. Infatti l'esclusione delle Province autonome dal riparto dei fondi contraddice il dettato normativo dell'art. 5 della legge n. 386 del 1989 - legge, questa, non derogabile da leggi ordinarie se non precedute da accordo con le Province autonome -; né essa può trovare giustificazione nello speciale sistema di finanziamento delle Province stesse, fondato dallo statuto speciale essenzialmente sulla partecipazione al gettito localmente riscosso di tributi statali. Resta in capo al Presidente del Consiglio dei ministri l'obbligo di provvedere, di conseguenza, alla nuova ripartizione di fondi nel rispetto della presente decisione.

Nella **sentenza n. 287/2005**, la Corte ha ritenuto che non spetta allo Stato il potere di disciplinare con regolamento ministeriale i criteri e le modalità per la concessione e l'erogazione da parte delle Province autonome di Trento e di Bolzano dei finanziamenti previsti dall'art. 81 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e vanno conseguentemente annullati gli artt. 1, 3, 4, 5, 6, 7, 9 e 10 del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 13 dicembre 2001, n. 270, nella parte in cui si applicano alle Province autonome di Trento e di Bolzano. Infatti, la disciplina contenuta nelle norme impugnate va ricondotta alla materia dell'assistenza e beneficenza pubblica, nella quale la Provincia autonoma ha competenza legislativa esclusiva, per cui un decreto ministeriale non può disciplinare materie di competenza legislativa delle Province autonome. Le norme regolamentari impugnate, in quanto rivolte anche alle Province autonome di Trento e di Bolzano, contraddicono, inoltre, il dettato normativo dell'art. 5 della legge n. 386 del 1989, poiché disciplinano in modo minuzioso e vincolante i criteri e le modalità di utilizzazione dei finanziamenti medesimi. Resta assorbita la questione, prospettata in via subordinata, circa la violazione, mediante tali norme, dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione.

Con la **sentenza n. 162/2007** la Corte ha esaminato altre due questioni riferite al comma 409 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, il quale prevede che le aziende che producono e immettono in commercio dispositivi medici dichiarino la spesa annualmente sostenuta per la promozione di tali prodotti presso medici e operatori sanitari e versino un contributo pari al cinque per cento di detta spesa in conto entrate del bilancio dello Stato. È, altresì, previsto che i proventi derivanti da tali versamenti siano «riassegnati, con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, sulle corrispondenti unità previsionali di base dello stato di previsione del Ministero della salute» (lettera d). È poi stabilito che, per l'inserimento delle informazioni nella banca dati

necessaria alla istituzione e alla gestione del repertorio dei dispositivi medici, i produttori ed i distributori siano tenuti al pagamento di una tariffa di cento euro per ogni dispositivo (lettera e).

La questione relativa alla lettera *d*) del suddetto comma 409 è stata ritenuta inammissibile.

Infatti, la disposizione impugnata, a differenza di quanto previsto nel suo nuovo testo (quello risultante dalla legge finanziaria per il 2007 ed estraneo, per le ragioni già precisate, all'ambito del presente giudizio), lungi dallo stabilire vincoli di destinazione del gettito derivante dal contributo previsto a carico di coloro che producono o immettono in commercio dispositivi medici, disciplina soltanto la fase della entrata tributaria, ma non incide sulle modalità del successivo riparto del gettito, per cui la stessa non può ritenersi idonea a violare il parametro di cui all'art. 75, primo comma, lettera g), e secondo comma, dello statuto di autonomia. E risulta attinente ancora alla fase del prelievo, e non a quella della successiva utilizzazione, che - sulla base della originaria previsione - rimane sostanzialmente impregiudicata, anche la norma secondo la quale «i proventi derivanti da tali versamenti sono riassegnati, con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, sulle corrispondenti unità previsionali di base dello stato di previsione del Ministero della salute», senza alcuna indicazione circa la loro utilizzazione.

La questione di costituzionalità proposta in ordine al comma 409, lettera *e*) è stata invece ritenuta non fondata. La prevista tariffa costituisce, infatti, semplice corrispettivo per l'erogazione di un servizio; corrispettivo che è privo, quindi, di carattere tributario data la sua natura di prezzo. Di conseguenza, non può trovare applicazione, nella specie, la citata disposizione dell'art. 75 dello statuto di autonomia.

Utilizzazione di fondi statali.

Con la **sentenza n. 458/1995**, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Provincia autonoma di Trento in riferimento agli artt. 8, n. 21, e 16 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige ed alle relative norme di attuazione, nonché all'art. 6 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, all'art. 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 e all'art. 5 della legge 30 novembre 1989, n. 386, ed avente ad oggetto l'art. 1 del decreto-legge 7 novembre 1994, n. 621, convertito dalla legge 17 dicembre 1994, n. 737, nella parte in cui prevede che gli stanziamenti di spesa ivi disposti siano assegnati all'E.I.M.A. e non invece direttamente *pro quota* alla Provincia autonoma, poiché la disciplina impugnata, riguardando l'attuazione di regolamenti comunitari relativi alla riforma della politica agraria comune, può ritenersi idonea, in quanto correlata al rispetto di un obbligo di carattere internazionale derivante dal trattato CEE, a limitare le competenze regionali e provinciali anche di natura esclusiva, tanto più che l'imputazione "centralizzata" della spesa all'E.I.M.A. non incide in modo sostanziale nella sfera di competenze della Provincia, cui spetta pur sempre il compito di indicare vincolativamente all'E.I.M.A. i singoli beneficiari.

Con la **sentenza n. 520/2000**, la Corte ha ritenuto che l'art. 11, comma 7, della legge 9 dicembre 1998, n. 431, impugnato nella parte in cui dispone che le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono alla ripartizione fra i comuni della quota delle risorse loro assegnate dal Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione "sulla base di parametri che premiano anche la disponibilità di comuni a concorrere con proprie risorse alla realizzazione degli interventi" a sostegno dei conduttori, non limita l'autonomia finanziaria delle Province autonome (e, in particolare quella della Provincia di Trento). La norma impugnata deve essere interpretata in modo da assicurarne la conformità con la posizione costituzionalmente garantita alle Province autonome del Trentino-Alto Adige: e per quel che qui interessa, essa non può non armonizzarsi con la disciplina della Provincia autonoma di Trento nel senso che il riferimento ai Comuni deve essere inteso agli enti territoriali di base preposti dalla normativa provinciale all'erogazione dei contributi per l'integrazione del canone locatizio (ossia ai Comuni di Trento e Rovereto e ai Comprensori,

quali raggruppamenti degli altri Comuni in cui è ripartito il territorio provinciale). Ai medesimi enti va, altresì, riferita l'indicazione relativa al criterio di preferenza nella ripartizione dei fondi che non appare, di per sé, irragionevole in quanto è logico che la Provincia autonoma riservi, nella misura da essa discrezionalmente stabilita, un trattamento in qualche modo privilegiato agli enti territoriali che abbiano eventualmente investito proprie risorse in vista degli obiettivi cui mira la legge statale in argomento. Non è stata pertanto ritenuta fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 7, della legge 9 dicembre 1998, n. 431.

Con la **sentenza n. 23/2003**, la Corte ha ritenuto che è legittimo l'intervento sostitutivo del Presidente del Consiglio dei ministri, per l'ipotesi che la Provincia autonoma di Trento non trasferisca entro novanta giorni ai Comuni le risorse provenienti dal Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione di cui alla legge n. 431 del 1998, in quanto l'utilizzazione da parte della Provincia autonoma di Trento dei fondi statali per scopi determinati dalla legge, deve avvenire "nell'ambito del corrispondente settore" cui si riferisce il finanziamento statale, sicché essa può determinare solo le modalità di impiego dei fondi e non anche la scelta se impiegarli o per quale scopo. Non è stata, pertanto, ritenuta fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge 8 febbraio 2001, n. 21, sollevata con ricorso dalla Provincia autonoma di Trento, per lesione delle sue attribuzioni, in riferimento a) agli articoli 8 (numeri 10 e 25) e 16 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670; b) all'art. 15, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 526, sostituito dall'art. 2 del decreto legislativo 28 luglio 1997, n. 275; c) all'art. 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266; d) al titolo VI del decreto del Presidente della Repubblica n. 670 del 1972, come modificato dalla legge 30 novembre 1989, n. 386, ed in particolare all'art. 5, comma 2, di tale ultima legge; e) all'art. 3 della Costituzione; f) ed all'art. 136 della Costituzione.

Distinzione contabile tra funzioni normali e funzioni ulteriori.

Con la **sentenza n. 245/1984** la Corte ha ritenuto che l'art. 25, comma 3, della l. 27 dicembre 1983, n. 730 - secondo il quale le Regioni e Province autonome che assicurino prestazioni sanitarie aggiuntive rispetto a quelle generali debbano farne oggetto di una contabilità separata - prevede un obbligo che non riguarda le unità sanitarie locali, ma le Regioni e Province autonome. Tale norma costituisce solo la specificazione di un principio di contabilità pubblica, che vuole distinte le spese per l'adempimento delle funzioni normali della regione ed altre spese ulteriori, ed è giustificata dall'interesse dello Stato a vedere evidenziata quella parte della spesa sanitaria che grava sui mezzi finanziari destinati al servizio sanitario nazionale per assicurare i livelli delle prestazioni sanitarie comunque garantiti a tutti i cittadini. (Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 3, della l. 27 dicembre 1983, n. 730, promossa dalla Regione Trentino-Alto Adige e dalle Province di Trento e di Bolzano, in riferimento agli artt. 4 n. 7, 8 n. 1, 9 n. 10 e 16 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Vincoli puntuali alla spesa corrente delle camere di commercio del Trentino Alto Adige.

Con la **sentenza n. 273/2007** la Corte ha ritenuto che non spettava allo Stato, e per esso al Ministro delle attività produttive, fissare alla Regione Trentino-Alto Adige Südtirol criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato da parte delle camere di commercio e ha così annullato l'art. 1, comma 2, del decreto del Ministro delle attività produttive 8 febbraio 2006 (Definizione, ai sensi dell'articolo 1, comma 98, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, per le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e per l'Unioncamere, degli indicatori di equilibrio economico-finanziario, volti a fissare criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato, per il triennio

2005-2007), nella parte in cui prevede che le disposizioni del decreto medesimo si applicano nella Regione Trentino-Alto Adige Südtirol.

La Corte ha aggiunto che la competenza statutaria esclusiva può essere limitata solo da norme fondamentali di riforma economico-sociale, tra le quali non può annoverarsi l'art. 1, comma 98, ultimo periodo, della legge n. 311 del 2004, che non detta norme di principio dirette a fissare criteri generali di spesa, ma pone limiti puntuali a specifiche voci tra cui questa Corte ha, anche di recente (v. anche **sentenze n. 169/2007, n. 88/2006 e n. 390/2004**), ricompreso quelle per assunzioni a tempo indeterminato.

Demanio regionale.

Con la **sentenza n. 2/1960** la Corte ha ritenuto che l'art. 58 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concerne il demanio e il patrimonio della Regione e non anche il demanio e il patrimonio delle Province di Bolzano e Trento. In base alla disposizione contenuta in tale articolo secondo cui i beni immobili patrimoniali dello Stato devono essere trasferiti al patrimonio della Regione, le Province non possono avanzare alcuna pretesa relativa alle case popolari costruite dallo Stato a totale suo carico. Né in conseguenza, può ad esse spettare alcuna potestà amministrativa in ordine a tali case. È pertanto infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, secondo comma, d.P.R. 26 gennaio 1959 n. 28 (contenente norme di attuazione dello Statuto per il Trentino-Alto Adige), sollevata per il motivo che la norma impugnata, escludendo il trasferimento in proprietà alle Province delle case costruite dallo Stato in base ad alcune leggi speciali (d.L.C.P.S. 10 aprile 1947, n. 261, modificato con d.P.R. 25 giugno 1949, n. 403 e ratificato con legge 28 luglio 1950, n. 894; legge 9 agosto 1954, n. 640) avrebbe violato gli artt. 11, n. 11, 13 e 58 dello Statuto regionale.

Autonomia finanziaria.

Con la **sentenza n. 381/1996**, la Corte ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 4, comma 1, 5 e 6, della l. 11.1.1996, n. 23, in quanto tale disposizione nel prevedere che i finanziamenti per l'attuazione della legge in esame dovranno essere concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti ai Comuni e non alle Province autonome, viola la competenza esclusiva delle Province in materia di edilizia scolastica e la loro autonomia finanziaria, sottraendo alle stesse la erogazione e la disponibilità delle risorse necessarie all'esercizio delle proprie attribuzioni e limitandone il potere di programmazione. (si vedano anche le **sentenze nn. 293/1995, 98/1991 e 1111/1988**).

Con la **sentenza n. 315/2001**, la Corte ha ritenuto che non spetta allo Stato imporre alle Province autonome di Trento e di Bolzano l'obbligo di corrispondere contributi a favore dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), a titolo di partecipazione alle spese di gestione relative alla contrattazione collettiva per il personale del comparto sanità e conseguentemente è annullato il decreto del Ministro della funzione pubblica in data 18 ottobre 1999 concernente "Modalità di trasferimento dei contributi a favore dell'ARAN per il comparto Sanità, ai sensi dell'art. 50, comma 8, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29", nella parte in cui si riferisce alle Province autonome di Trento e Bolzano. Infatti la pretesa dello Stato che anche le Province autonome contribuiscano al finanziamento dell'ARAN quando le stesse Province non si siano avvalse della rappresentanza dell'ARAN ma abbiano esercitato - come è avvenuto - la facoltà loro riconosciuta (ex art. 50, comma 16, del d.lgs. n. 29 del 1993) nel senso di provvedere autonomamente, attraverso propri organismi, alla contrattazione collettiva in ambito provinciale del comparto sanità, si risolve nella lesione delle attribuzioni che statutariamente spettano alle ricorrenti in materia di stato giuridico ed economico del personale addetto alle istituzioni e enti sanitari (art. 2 del d.P.R. n. 474 del 1975, come modificato dall'art. 1 del d.lgs. n.

267 del 1992) e della loro autonomia finanziaria. Resta assorbita l'ulteriore censura con la quale all'onere di contribuzione imposto dal decreto impugnato si contestano le modalità di adempimento.

Interventi e finanziamenti statali, di carattere straordinario e aggiuntivo.

Con la **sentenza n. 180/1991**, la Corte ha ritenuto che il decreto del Ministro dei lavori pubblici 30 ottobre 1990, con il quale, in attuazione dell'art. 107 della legge 22 dicembre 1975, n. 685, come modificato dall'art. 32, della legge 26 giugno 1990, n. 162, sono state dettate le modalità per la costruzione, l'ampliamento o il recupero di immobili destinati a sedi di comunità terapeutiche e ripartita tra le regioni la disponibilità finanziaria per l'anno 1990, non è invasivo delle competenze delle Province autonome nelle materie dell'assistenza pubblica, dell'edilizia convenzionata, dei lavori pubblici di interesse provinciale e neanche lesiva dell'autonomia finanziaria delle stesse Province. Trattasi, infatti, di un intervento straordinario dello Stato, di carattere aggiuntivo rispetto a quelli concernenti i finanziamenti ordinari nella materia dell'edilizia sovvenzionata, diretto a fronteggiare il fenomeno della tossicodipendenza e che come tale, siccome volto a sopperire ad un'emergenza che investe l'intero paese, deve necessariamente rispondere a criteri di uniformità: in una tale ottica, secondo i principi più volte affermati dalla Corte, i rilevati caratteri di straordinarietà e di aggiuntività devono indurre a ritenerne la legittimità, pur avendo attinenza a materie di competenza regionale o provinciale. Né rimane vulnerata l'autonomia finanziaria provinciale per il fatto che i contributi statali siano ripartiti tra le regioni, in quanto il riferimento all'ambito territoriale regionale e quindi, nel caso, alla Regione Trentino-Alto Adige, è fondato sulla esigenza statistica della rilevazione del numero degli assistiti cui va commisurato il finanziamento, mentre nulla esclude che lo Stato, nel momento della concreta erogazione dei fondi, li ripartisca tra le due province autonome di Bolzano e di Trento, avendo riguardo al numero dei tossicodipendenti presenti sui due territori provinciali separatamente considerati. (Spettanza allo Stato del potere di provvedere, con il decreto 30 ottobre 1990, in ordine all'assegnazione, agli enti che ne abbiano i requisiti, dei contributi previsti dall'art. 107 della legge 22 dicembre 1975, come modificato dall'art. 32 della legge 26 giugno 1990, n. 162, in proporzione del numero dei tossicodipendenti assistiti rilevato nei territori regionali, e di disciplinare i procedimenti per la concreta attuazione delle provvidenze).

In senso analogo, sulla legittimità di interventi e finanziamenti statali, di carattere straordinario e aggiuntivo, v. **sentenze nn. 466, 36/1992, 37/1991, 32/1991, 459/1989, 399/1989, 324/1989, 217/1988**.

Con la **sentenza n. 427/1992**, la Corte ha ritenuto che la previsione di incentivi statali diretti alle piccole imprese sotto forma di crediti di imposta e di contributi in conto capitale rientra in un intervento di programmazione economica che, in quanto temporalmente limitato ad un triennio e dettato dall'urgente necessità di favorire la competitività delle suddette imprese a livello comunitario, ben può qualificarsi come "straordinario", e che, riguardando più materie (non tutte e non interamente di spettanza regionale o provinciale) e rispondendo ad un preciso interesse nazionale, è tale da limitare in ogni caso le competenze degli enti di autonomia; nè è contestabile l'accentramento allo Stato della gestione di tali forme di agevolazione, giacché i crediti di imposta costituiscono un mezzo di "politica fiscale" tipicamente statale, mentre i contributi in conto capitale esigono la uniforme verifica della rispondenza delle iniziative di rinnovamento tecnologico alle linee direttrici, ai criteri ed agli obiettivi indicati dalla legge.

Con la **sentenza n. 126/1994**, la Corte ha ritenuto che in base all'art. 1 del decreto del Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro della sanità, in data 23 settembre 1993, le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno accesso, per quanto riguarda i mutui i cui oneri di ammortamento sono a carico dello stato di previsione del Ministero del tesoro, alla ripartizione dei fondi destinati al programma di edilizia sanitaria previsto dall'art. 20 della legge 11 marzo 1988, n.

67 (legge finanziaria per il 1988). Perciò il ricorso della Provincia di Trento contro il citato decreto, nella parte in cui investe il citato art. 1 per la ritenuta totale esclusione della stessa Provincia da tale ripartizione, risulta fondato su una non corretta interpretazione del provvedimento impugnato, dovendo comunque dichiararsi che spetta allo Stato, con il decreto del Ministro del tesoro 23 dicembre 1993, ammettere la Provincia di Trento, relativamente ai mutui suddetti, al finanziamento del programma di edilizia sanitaria in questione. Con la stessa **sentenza n. 126/1994**, la Corte ha affermato che per quanto attiene ai mutui, tra quelli previsti per il programma di edilizia sanitaria, di cui all'art. 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67 (legge finanziaria per il 1988), i cui oneri di ammortamento sono a carico dello stato di previsione del Ministero del bilancio e programmazione economica, la esclusione delle Province autonome dalla ripartizione dei fondi relativi, confermata dall'art. 2 del decreto del Ministro del tesoro (di concerto con il Ministro della sanità), con il prevedere che a tali mutui continuano ad applicarsi le disposizioni del decreto ministeriale 16 luglio 1993, risulta già stabilita, per un verso, dall'art. 4, settimo comma, della legge finanziaria per il 1993 (n. 500 del 1992), che stabilisce che gli oneri derivanti dai mutui contratti per l'edilizia sanitaria, nei limiti di lire 1.500 miliardi nell'anno 1993, sono a carico del Fondo sanitario nazionale di conto capitale fino all'importo massimo di lire 290 miliardi a decorrere dal 1994; per l'altro verso dalla non partecipazione delle province autonome [art. 20, lett. e), del decreto-legge n. 415 del 1989] al riparto di tale Fondo. Pertanto il ricorso della Provincia di Trento contro il decreto ministeriale 23 settembre 1993, nella parte in cui, per tale esclusione, investe l'art. 2 dello stesso, è infondato, dovendosi quindi dichiarare che spetta allo Stato, con l'impugnato provvedimento, escludere la Provincia di Trento dalle procedure relative ai suddetti mutui.

Concessioni di derivazioni di acque pubbliche per uso idroelettrico.

Con la **sentenza n. 533/2002**, la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 44 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 dicembre 2001, n. 19, in quanto dispone che i sovracanonici relativi a concessioni di derivazione di acque pubbliche per uso idroelettrico siano versati alla Provincia contestualmente al versamento dei canoni demaniali. La disciplina dei sovracanonici - qualificabili come prestazione patrimoniale imposta a fini solidaristici, non correlata all'utilizzazione dell'acqua pubblica - attiene, infatti, non già alla materia della utilizzazione delle acque - che sarebbe, ormai, di potestà esclusiva della Provincia - ma alla materia della finanza locale, sulla quale le Province autonome dispongono di potestà legislativa concorrente, soggetta al limite dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali. Tali limiti non sono venuti meno per effetto della clausola di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, dovendo questa disciplina ormai essere attratta nelle materie della "armonizzazione dei bilanci pubblici" e del "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", qualificate dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione come di potestà concorrente. La semplice previsione che detti sovracanonici siano riscossi dalla Provincia autonoma di Bolzano e la conseguente loro sottrazione, non importa se solo temporanea, ai consorzi di Comuni del bacino imbrifero montano lede sia il principio della legislazione statale relativo alla destinazione del sovracanone a un fondo comune gestito dai consorzi dei Comuni per finalità di promozione dello sviluppo economico e sociale delle popolazioni interessate e per la realizzazione di opere idrauliche necessarie, sia l'autonomia finanziaria dei Comuni e, mediatamente, della Regione Veneto, che vede privato il proprio territorio di risorse delle quali, in base alla legge statale, avrebbe dovuto essere destinataria.

Con la **sentenza n. 133/2005** la Corte ha ritenuto che non spetta alla Provincia di Trento, in difetto della necessaria previa intesa di cui all'art. 89, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, l'esercizio delle funzioni relative alle concessioni di derivazioni di acqua pubblica che interessino, oltre alla Provincia di Trento, anche la Regione Veneto. Conseguentemente la deliberazione della Giunta della Provincia di Trento 15 giugno 2001, n. 1527 e la determinazione del dirigente del servizio utilizzazione delle acque pubbliche della Provincia di Trento 21 giugno

2001, n. 93 vanno annullate. Infatti, dopo il recepimento della direttiva 96/92/CE avvenuto con il d.lgs. n. 79 del 1999, deve ritenersi conforme ai principi costituzionali l'applicazione, nei casi di Regioni finitime, del suddetto art. 89, comma 2, del d.lgs. n. 112 del 1998, che prevede che le concessioni che interessano il territorio di più Regioni sono rilasciate d'intesa tra le Regioni coinvolte, prevedendosi, in mancanza della stessa, decorso il termine di sei mesi, l'esercizio di poteri sostitutivi da parte dello Stato, poiché essa risponde ad esigenze unitarie ed al principio di leale collaborazione, non potendosi ritenere applicabile una norma (art. 14 del d.P.R. n. 381 del 1974, modificato dal d.lgs. n. 463 del 1999) che attiene ai rapporti tra le due Province della Regione Trentino-Alto Adige. (Si vedano anche **sentenze nn. 353/2001; n. 412/1994; 482/1991, nonché n. 20/1961**).

Controllo sui contratti collettivi di lavoro dei dipendenti provinciali.

Con la **sentenza n. 171 del 2005**, con la quale la Corte ha ritenuto che non spetta allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, sottoporre alla certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio, sulla base di una disposizione legislativa provinciale non più applicabile, l'ipotesi di accordo di settore per il personale con la qualifica di direttore della Provincia autonoma di Trento, e conseguentemente vanno annullate la nota 28 maggio 2001 (prot. n. 548) della Corte dei conti, sezione di controllo di Trento, e la delibera 24 luglio 2001 (n. 42/CONTR/CL/01) della Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo.

Si tratta di una pronuncia riferita ad una normativa del tutto peculiare in tema di controllo sui contratti collettivi nazionali, controllo che, pur non potendosi assimilare al controllo sulla gestione in senso proprio, costituisce una forma di valutazione della Corte dei conti comunque non inquadrabile nell'ambito del controllo di legittimità, in quanto non ha carattere impeditivo dell'efficacia dei contratti sottoposti all'esame della Corte conti, che viene svolto sulla base di riscontri delle clausole negoziali in relazione a parametri legislativi (art. 81 Cost. e norme di copertura finanziaria) ed economici (rispetto degli indici di crescita delle retribuzioni stabiliti nei documenti di programmazione economico-finanziaria), con una "misura" che può essere di carattere "collaborativo", poiché può indurre meccanismi di autocorrezione, là dove le parti recepiscono le raccomandazioni formulate dalla Corte dei conti, ovvero refertuale al Parlamento per i riflessi economico-finanziari delle dinamiche della spesa corrente indotte dall'approvazione dei contratti di lavoro pubblici.

La Corte ha ritenuto che la novità introdotta dalla normativa statale, che prevede per le ipotesi di accordo relative al personale pubblico contrattualizzato delle amministrazioni statali il controllo della Corte dei conti nella forma della certificazione di compatibilità economico-finanziaria di dette ipotesi di accordo, non potesse essere estesa al personale della Provincia di Trento, in considerazione della specifica normativa provinciale vigente.

Questa è la motivazione della Corte.

Premesso che, in tema di estensione alla Provincia di Trento del controllo previsto per i contratti collettivi nazionali dall'art. 51, comma 2, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modifiche, non rientra nella competenza legislativa provinciale disciplinare le funzioni di controllo della Corte dei conti, anche se la loro eventuale incidenza su materie di competenza esclusiva provinciale deve essere regolata alla stregua della rispettiva normativa di carattere statutario, dovendosi i procedimenti di controllo contabile svolgere secondo la disciplina statale, ma in modo tale che il necessario adeguamento legislativo provinciale li renda compatibili con l'ordinamento di appartenenza, senza che in proposito possano essere invocati eventuali vincoli derivanti da norme fondamentali di riforma economico-sociale, deve escludersi che l'art. 60, comma 3, della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7 (peraltro abrogato dalla legge provinciale 19 febbraio 2002, n. 1) - *il quale, attraverso il rinvio, da ritenersi fisso e non dinamico o mobile, all'art. 51, comma 2, del*

citato decreto legislativo n. 29 del 1993, rendeva applicabile nell'ordinamento provinciale il modello di controllo contabile da detta disposizione previsto attraverso la sottoposizione al controllo della Corte dei conti dell'autorizzazione giuntale alla sottoscrizione dei contratti collettivi - possa trovare applicazione pur dopo che l'art. 47, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ha superato la precedente logica del controllo di legittimità formale previsto dal citato art. 51, comma 2, optando per un controllo effettivo della spesa basato sulle procedure di "certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio", in quanto, in ambito provinciale, il controllo della Corte dei conti è limitato ad una tipologia puntuale di procedure ed atti e non possono essere previsti tipi di controllo diversi, sotto il profilo formale ed oggettivo, da quelli espressamente indicati, sicché gli atti impugnati, che proprio sull'art. 60, comma 3, della legge provinciale n. 7 del 1997 hanno fondato il rispettivo dispositivo sono illegittimi ed arrecano una menomazione alle attribuzioni costituzionali della Provincia di Trento in materia.

9.3. Regione Valle d'Aosta.

Autonomia finanziaria.

Nella **sentenza n. 326/1989**, la Corte ha ritenuto che nessuna norma dello statuto speciale per la Valle d'Aosta trasferisce espressamente alla Regione le acque minerali e termali, e ad esse non è applicabile il regime acque pubbliche ma, bensì, quello delle miniere, onde, permane in capo allo Stato il diritto dominicale sulle acque di cui trattasi, unitamente a quello, inscindibilmente connesso, di percepire il canone relativo alle concessioni anteriori al 7 settembre 1945. (Spettanza allo Stato dei canoni attinenti alle concessioni delle sorgenti di acque minerali e termali denominate "La Saxe", "La Vittoria" e "La Regina" site nel Comune di Courmayeur; conseguente rigetto del giudizio per conflitto di attribuzioni promosso dalla Regione Val d'Aosta). - S.nn. 152/1971, 133/1986.

Con la **sentenza n. 429/2000** la Corte ha ritenuto che non spetta allo Stato intimare il pagamento e riscuotere l'importo degli indennizzi erariali per l'attraversamento del torrente Gressan con un ponte sito nel Comune di Gressan, in quanto - indipendentemente dall'accertamento se il torrente Gressan sia da considerare, in ragione del suo utilizzo, come appartenente al demanio regionale o, invece, come oggetto di concessione gratuita per 99 anni a favore della Regione Valle d'Aosta - la pretesa dell'amministrazione finanziaria dello Stato si configura, in entrambe le ipotesi, come atto invasivo delle attribuzioni statutariamente spettanti alla Regione Valle d'Aosta. Per conseguenza, in accoglimento del ricorso della predetta Regione, va annullato l'atto statale di intimazione, impugnato dalla ricorrente.

Con la **sentenza n. 174/1986**, la Corte ha ritenuto che anche ad ammettere che l'esigenza della "certezza del diritto" rientri fra i "principi dell'ordinamento giuridico dello Stato", cui, ai sensi dell'art. 2 dello Statuto speciale, deve conformarsi la legislazione della Valle d'Aosta, essa non può dirsi comunque violata dalla legge della regione Valle d'Aosta riapprovata il 26 settembre 1985 (intervento straordinario per l'acquisto di beni patrimoniali) perché l'art. 2 della stessa legge - col prevedere che "la Giunta regionale sottoporrà al Consiglio i relativi provvedimenti amministrativi, ai sensi dell'art. 1, lettera j), della legge regionale 7 dicembre 1979, n. 66" - chiarisce il carattere di pura e semplice copertura finanziaria rivestito dalla legge stessa e demanda al Consiglio regionale l'approvazione dei conseguenti atti di acquisizione dei singoli beni, da sottoporre puntualmente al controllo dell'apposita "Commissione di coordinamento". Lo stesso articolo, inoltre, in virtù del predetto richiamo alla legge regionale n. 66 del 1979, permette di identificare la natura dei beni di cui si controverte; per cui non risponde al vero che la regione Valle d'Aosta possa sottrarsi ai controlli statali ed acquistare beni, senza alcun collegamento con le esigenze proprie delle materie di sua competenza (si veda anche la **sentenza n. 101/1986**).

Con la **sentenza n. 290/2008** la Corte ha ritenuto l'inapplicabilità della norma denunciata che prevedeva la riduzione delle diarie per le missioni al personale della Regione e dei Comuni della Valle d'Aosta con conseguente inammissibilità delle sollevate questioni, per difetto di interesse a ricorrere.

9.4. Regione Friuli-Venezia Giulia.

Autonomia finanziaria.

Nella **sentenza n. 39/1984**, la Corte ha ritenuto che le questioni afferenti alle fonti delle entrate regionali non possono ridursi a mere questioni di calcolo, in quanto incidono sull'esercizio delle funzioni istituzionali della Regione: e per ciò si giustifica la necessità, in materia, dell'intesa con il Presidente della Giunta regionale. Non spetta pertanto allo Stato di escludere unilateralmente, in via amministrativa, l'I.G.E. all'importazione dal calcolo delle somme da corrispondersi alla Regione Friuli-Venezia Giulia in applicazione dell'art. 8 del D.P.R. 26 ottobre 1972 n.638, e successive modificazioni (Annullamento del provvedimento enunciato nella lettera 26 novembre 1982 n. 2159 del Ministero delle finanze- Direzione generale per la finanza locale).

Con la **sentenza n. 155/2006**, la Corte ha ritenuto non fondata - in riferimento agli artt. 3, primo comma (principio di uguaglianza e di proporzionalità), e 119, quarto comma (principio di corrispondenza tra entrate e funzioni), Cost., nonché agli artt. 49 (principio di non alterazione dell'equilibrio tra finanza statale e finanza regionale) e 63 (principio di leale collaborazione) della legge costituzionale n. 1 del 1963 - la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 347, 349, 350 e 352, della legge n. 311 del 2004, laddove - secondo la prospettazione del rimettente -, determinando una rilevante riduzione del finanziamento della Regione senza prevedere alcuna misura correttiva (come avviene per lo Stato in considerazione di analoghe misure riduttive), dette disposizioni altererebbero il rapporto tra finanza statale e finanza regionale, con conseguente lesione dell'autonomia regionale quanto alla capacità di finanziare i propri compiti. Infatti a seguito di manovre di finanza pubblica, possono anche determinarsi riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché esse non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale e, in definitiva, rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione stessa dispone per l'adempimento dei propri compiti. Ma detta evenienza non è stata dimostrata dalla Regione ricorrente, tanto più che essa richiama solo talune delle quote di compartecipazione al gettito fiscale che l'art. 49 dello statuto riconosce alla Regione, ma tace su quelle ulteriori quote partecipative che riguardano anche imposte indirette e cioè quelle imposte su cui lo Stato avrebbe fatto affidamento per compensare, almeno in parte, la riduzione del gettito fiscale derivante dalla manovra incidente sulle imposte dirette.

Nel senso che la riduzione di disponibilità finanziarie delle Regioni a seguito di manovre di finanza pubblica non comporti lesione dell'autonomia finanziaria regionale, purché tale riduzione non sia tale da determinare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale, v. **sentenze n. 431/2004, n. 381, n. 29 e n. 17/2004, n. 437 e n. 337/2001, n. 507/2000, n. 138/1999.**

Va qui citata anche la **sentenza n. 118/2006**, la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo - con riferimento all'art. 5, numeri 6 e 18, dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, agli articoli 117, quarto e sesto comma, 118 e 119 della Costituzione, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, nonché del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni - l'art. 1, comma 111, della legge n. 311 del 2004, il quale prevede che «allo scopo di favorire l'accesso delle giovani coppie alla prima casa di abitazione, è istituito, per l'anno 2005, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, un fondo per il sostegno finanziario all'acquisto di unità immobiliari da adibire ad abitazione principale in regime di edilizia convenzionata da cooperative edilizie, aziende territoriali di edilizia residenziale pubbliche ed

imprese private» (...) «con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con i Ministri delle infrastrutture e dei trasporti e per le pari opportunità, sono fissati i criteri per l'accesso al fondo e i limiti di fruizione dei benefici di cui al presente comma». Orbene, nella specie, con la citata previsione vengono introdotte disposizioni che non trovano la loro fonte legittimatrice in alcuna delle materie di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione. Conseguente che la disposizione impugnata è lesiva dell'autonomia finanziaria e amministrativa delle Regioni, alle quali la quota parte del fondo così istituito, a ciascuna spettante, dovrà essere assegnata genericamente per finalità sociali senza il suindicato vincolo di destinazione specifica.

Nella **sentenza n. 302/2005**, la Corte ha dichiarato che spetta allo Stato, e per esso al Provveditorato regionale alle opere pubbliche – Magistrato alle acque di Venezia – invitare le Agenzie del demanio a non procedere al trasferimento degli immobili adibiti a casello e/o magazzino idraulico, funzionali ad assicurare il servizio di piena nella tratta del torrente Judrio che delimita il confine di Stato e nelle tratte dei fiumi Livenza e Tagliamento che delimitano il confine tra le Regioni Veneto e Friuli – Venezia Giulia. La tesi della Regione Friuli – Venezia Giulia, ricorrente – che intende attribuire alla stessa le funzioni amministrative, diverse dai «compiti nazionali» di cui all'art. 88 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, sui beni del demanio idrico restati allo Stato –, non è condivisibile alla luce del chiaro parallelismo tra titolarità del bene demaniale (e relative pertinenze) ed esercizio delle relative funzioni amministrative di gestione e cura, posto dagli articoli 1 e 2 del decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265.

In quest'ambito, infatti, lungi dal configurare competenze accessorie o ulteriori della ricorrente, come dalla ricorrente dedotto sulla base di una errata interpretazione dell'art. 3, comma 1, del decreto legislativo n. 265 del 2001, viene, dalla medesima norma, specificato il contenuto delle funzioni trasferite alla Regione speciale ai sensi del precedente art. 2, salvaguardando, non diversamente da quanto è avvenuto in relazione alle Regioni a statuto ordinario, l'esercizio unitario dei compiti di indirizzo e di programmazione.

9.5. Regione Sardegna.

La competenza legislativa tributaria della Regione Sardegna.

Con la **sentenza n. 102/2008** (e alla luce dell'importante premessa illustrata nel capitolo dedicato al “Sistema tributario dello Stato”) la Corte ha ritenuto l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006 (nella versione originaria), istitutivo dell'«imposta regionale sulle plusvalenze dei fabbricati adibiti a seconde case», siti in Sardegna entro tre chilometri dalla battigia marina e destinati ad uso abitativo, applicabile – nei confronti dell'alienante avente domicilio fiscale fuori dal territorio regionale o avente domicilio fiscale in Sardegna da meno di ventiquattro mesi, con l'esclusione dei soggetti nati in Sardegna e dei loro coniugi – alle cessioni a titolo oneroso: 1) dei suddetti fabbricati, escluse le unità immobiliari che per la maggior parte del periodo intercorso tra l'acquisto o la costruzione e la cessione sono state adibite ad abitazione principale del cedente o del coniuge; 2) di quote o azioni non negoziate sui mercati regolamentati di società titolari della proprietà o di altro diritto reale su detti fabbricati, per la parte ascrivibile ai fabbricati medesimi.

La Corte, dopo avere rilevato che il prelievo regionale censurato poteva considerarsi un tributo proprio della Regione, istituito ai sensi dell'art. 8, lettera h) [già i)], dello statuto speciale, ha delimitato il proprio sindacato ad accertare se detto prelievo potesse considerarsi «in armonia» con il principio del sistema tributario statale espresso dall'art. 67, comma 1, lettera b), del d.P.R. n. 917 del 1986, di cui il ricorrente lamentava la violazione.

Passando al merito, la Corte ha ritenuto che l'imposta statale e quella regionale, pur riguardando lo stesso tipo di reddito, fossero ispirate a diverse *rationes*: mentre la *ratio* posta a base dell'art. 67 del d.P.R. n. 917 del 1986 risponde al principio generale di tassare il "reddito diverso" costituito dalla plusvalenza in considerazione delle caratteristiche oggettive dell'operazione di acquisto *inter vivos* e di successiva cessione del bene (caratteristiche che si risolvono essenzialmente nell'inizio e nella conclusione nel quinquennio dell'operazione stessa); invece, la *ratio* su cui si fonda la norma censurata astrae da tali caratteristiche e, perciò, comporta, oltre all'indicata sovrapposizione, l'assoggettamento a tassazione, in un'ottica di "reddito-entrata", di tutte le plusvalenze, in qualsiasi tempo realizzate, per il solo fatto dell'esistenza di una differenza positiva tra il corrispettivo di cessione e il prezzo o costo iniziale. È evidente, al riguardo, la disarmonia che si crea tra le due normative, derivante dalla diversità ed incompatibilità delle *rationes* impositive e, in particolare, dalla coesistenza dei due menzionati contraddittori indirizzi di politica fiscale: quello statale, che limita la tassazione alle plusvalenze in ragione del verificarsi delle condizioni previste dal citato art. 67, comma 1, lettera b), del d.P.R. n. 917 del 1986 e, pertanto, in funzione di un concetto economico di "reddito-prodotto"; quello regionale, che non solo aggrava l'imposizione sulle plusvalenze realizzate nel quinquennio, ma – nella suddetta ottica di "reddito-entrata" – la estende per un tempo indeterminato ad altre ipotesi, non collegate alle suddette condizioni.

L'imposizione delle plusvalenze realizzate attraverso la cessione di partecipazioni di società titolari di diritti reali sui fabbricati, «per la parte ascrivibile ai predetti fabbricati», è stata ugualmente ritenuta in contrasto con la *ratio* della disciplina erariale, perché, nell'intento del legislatore regionale, si giustifica esclusivamente come rimedio antielusivo ed è, quindi, riconducibile – al pari dell'imposizione riguardante direttamente i fabbricati adibiti a seconde case – all'indicata divergente *ratio* della tassazione.

Ad analoga declaratoria di incostituzionalità è pervenuta la Corte quanto alla vigente formulazione della norma denunciata (introdotta dall'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 2 del 2007), istitutivo dell'«imposta regionale sulle plusvalenze delle seconde case ad uso turistico», applicabile – nei confronti dell'alienante a titolo oneroso avente domicilio fiscale, «ai sensi dell'articolo 58 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600», o in Sardegna da meno di ventiquattro mesi o fuori dal territorio regionale – alle cessioni a titolo oneroso: 1) delle unità immobiliari acquisite o costruite da più di cinque anni, site in Sardegna entro tre chilometri dalla battigia marina, adibite ad uso abitativo e diverse dall'abitazione principale da parte del proprietario o del titolare di altro diritto reale sulle stesse; 2) di quote o azioni non negoziate sui mercati regolamentati di società titolari della proprietà o di altro diritto reale su detti fabbricati, per la parte ascrivibile ai fabbricati medesimi. Infatti, secondo la Corte, la norma censurata si pone in contrasto con il principio sopra indicato desumibile dall'art. 67, comma 1, lettera b), del d.P.R. n. 917 del 1986. La fondatezza di tale censura deriva anche qui dal fatto che la norma denunciata mantiene la rilevata differenza qualitativa fra i due tipi di imposizione, disattendendo la scelta del legislatore statale diretta a sottoporre a tassazione le sole plusvalenze derivanti da cessioni effettuate nel quinquennio. In particolare, la nuova norma denunciata, pur avendo eliminato la sovrapposizione delle imposte relativamente alle plusvalenze realizzate nel quinquennio, non ha risolto l'evidente contraddizione fra la *ratio* che l'ha ispirata e la scelta di politica fiscale generale che il legislatore statale ha operato con l'esclusione da tassazione delle plusvalenze ultraquinquennali derivanti sia da cessioni di fabbricati (per le quali non si applica la più volte richiamata valutazione legale tipica) sia da cessioni di partecipazioni in società aventi nel loro patrimonio detti fabbricati.

L'evidenziata contraddizione fra la *ratio* ispiratrice del tributo regionale censurato e la scelta di politica fiscale del legislatore statale di limitare la tassazione alle sole plusvalenze realizzate nel quinquennio è, secondo la Corte, accentuata dal rilievo che la norma denunciata, in entrambe le sue formulazioni, realizza un'ingiustificata discriminazione tra i soggetti aventi

residenza anagrafica all'estero e i soggetti fiscalmente non domiciliati in Sardegna aventi residenza anagrafica in Italia, violando così gli artt. 3 e 53 Cost.

Sempre con la **sentenza n. 102/2008** la Corte ha ritenuto l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006, sia nel testo originario, sia in quello sostituito dall'art. 3, comma 2, della legge reg. n. 2 del 2007 (istitutivo dell'«imposta regionale sulle seconde case ad uso turistico», dovuta – secondo classi di superficie – sui fabbricati siti nel territorio regionale ad una distanza inferiore ai tre chilometri dalla linea di battigia marina, non adibiti ad abitazione principale da parte del proprietario o del titolare di altro diritto reale sugli stessi, applicabile nei confronti del proprietario di detti fabbricati, ovvero del titolare di diritto di usufrutto, uso, abitazione, con domicilio fiscale fuori dal territorio regionale, con l'esclusione dei soggetti nati in Sardegna e dei loro coniugi e figli), in quanto la norma censurata, smentendo il dichiarato intento del legislatore regionale di introdurre un'imposta sull'uso turistico delle seconde case di abitazione, istituisce un'imposta patrimoniale sui fabbricati ubicati nella fascia costiera sarda e non adibiti ad abitazione principale, che non si applica alla generalità dei “possessori” di tali immobili e, pertanto, crea le ingiustificate disparità di trattamento. Ed invero, ha ritenuto la Corte, il presupposto dell'imposta è costituito dal «possesso di fabbricati» (definiti come «case» dal comma 1 dello stesso articolo) siti nella fascia costiera sarda e «non adibiti ad abitazione principale da parte del proprietario o del titolare di altro diritto reale su di essi». Tuttavia, il legislatore regionale – adottando l'identica tecnica legislativa e le identiche formulazioni letterali usate dal legislatore statale a proposito dell'ICI – impiega, secondo la Corte, una nozione di «possesso di fabbricati» che va messa in relazione con la successiva tassativa indicazione dei soggetti passivi di imposta, individuati dalla norma denunciata, appunto, nei titolari di determinate situazioni giuridiche soggettive sull'immobile oggetto di tassazione (comma 3 del medesimo art. 3 della legge regionale). Ne consegue che tale «possesso» non va inteso nel senso civilistico (art. 1140 del codice civile), ma esclusivamente nel peculiare senso di titolarità, da parte del soggetto passivo dell'imposta, delle suddette situazioni giuridiche soggettive sul fabbricato. Questa precisazione, ha proseguito la Corte, rende evidente che la disciplina positiva del tributo prescinde dall'«uso turistico» (effettivo o potenziale) dei «fabbricati» (intesi come «case»). Sicché, ha concluso la Corte, la norma impugnata non introduce un'imposta sull'uso turistico delle seconde case di abitazione, ma un'imposta patrimoniale sui fabbricati ubicati nella fascia costiera e non adibiti ad abitazione principale, che non si applica alla generalità dei “possessori” di tali immobili – come invece richiesto dai principi generali del sistema tributario statale per tale tipo di imposte – e, pertanto, crea le ingiustificate disparità di trattamento.

Non fondata (**sentenza n. 102/2008**) è stata ritenuta la questione di legittimità dell'art. art. 4 della legge reg. n. 4 del 2006, sia nel testo originario, istitutiva dell'«imposta regionale su aeromobili ed unità da diporto», (che ha avuto effetto dal 13 maggio 2006 al 30 maggio 2007), sia in quello sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge reg. n. 2 del 2007, la Corte ha ritenuto che: a) non sussistono due diverse imposte, una statale (i diritti aeroportuali) ed una regionale (l'imposta sull'aeromobile), ma soltanto l'imposta regionale; b) il presupposto dell'imposta regionale (lo scalo nel territorio sardo) è diverso dal fatto costitutivo dell'obbligo di corrispondere i diritti aeroportuali (godimento dei servizi aeroportuali); c) in ogni caso, un tributo proprio stabilito dalla Regione Sardegna non sarebbe illegittimo per il solo fatto di avere un presupposto identico o simile a quello di un tributo statale. Infondata è stata anche ritenuta la ritenuta violazione degli artt. 1, 3, 8, lettera h), dello statuto della Regione Sardegna, poiché l'imposta regionale, applicandosi anche nel caso di scalo delle unità da diporto nei campi di ormeggio attrezzati ubicati nel mare territoriale lungo le coste della Sardegna, violerebbe il principio secondo cui i presupposti delle imposte regionali non possono «essere individuati fuori del [...] territorio» della Regione (limitato dall'art. 1 dello statuto alla «Sardegna con le sue isole»). Il ricorrente muoveva dalla premessa che i suddetti campi di ormeggio, in quanto ubicati nel mare territoriale, rientrassero nel demanio marittimo statale e da tale premessa traeva la conseguenza che la Regione resistente non avesse competenza “territoriale” a

stabilire un'imposta regionale sullo scalo in detti campi di ormeggio (lo stesso ricorrente, peraltro, non estende le sue censure all'analogo caso dell'imposta regionale sullo scalo in porti della Sardegna facenti parte del demanio marittimo statale). La Corte ha ritenuto che è indubbio che i menzionati campi di ormeggio, ubicati nel mare territoriale (come delimitato dall'art. 2 del codice della navigazione), devono essere considerati, in forza degli artt. 28 e 29 cod. nav., pertinenze del demanio marittimo, e cioè beni rientranti nel demanio statale. Il demanio marittimo, infatti, non è stato trasferito alla Regione resistente, perché il primo comma dell'art. 14 dello statuto di autonomia espressamente esclude, con riferimento a tale demanio, che la Regione Sardegna succeda nei beni e diritti dello Stato. Tuttavia, ha proseguito la Corte, il fatto che i menzionati campi di ormeggio rientrino nel demanio marittimo non comporta che la Regione sia incompetente a stabilire un'imposta regionale sullo scalo in detti campi di ormeggio. Infatti, la Corte ha precisato che, ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale dell'esercizio dei poteri legislativi della Regione Sardegna nell'ambito del mare territoriale, «non importa se il mare territoriale sia demanio marittimo o meno e neppure se si tratti di acque del mare territoriale o di acque del demanio marittimo», in quanto occorre solo verificare i limiti della potestà normativa della Regione, con la conseguenza che «neppure può dirsi che il mare territoriale sia una nozione rilevante [...] per stabilire i limiti territoriali dell'efficacia della legge regionale»; e ciò perché, «anche se il mare territoriale non facesse parte del territorio della Regione a tutti gli effetti della competenza regionale, l'attribuzione alla Regione dei poteri legislativi ed amministrativi» in una determinata materia «importa che la disciplina regionale [...] debba estendere la propria efficacia fino all'estremo margine dello spazio marittimo che circonda il territorio e sul quale, sia pure a titolo accessorio, si esercita il potere dello Stato» (**sentenza n. 23/1957**, in tema di competenza della Regione Sardegna in materia di pesca nel mare territoriale).

Il mare territoriale, nel quale sono ubicati i suddetti campi di ormeggio, viene pertanto in rilievo come mero ambito spaziale in relazione al quale la legge regionale è legittimata a prevedere fattispecie ed effetti giuridici, nei limiti in cui ciò sia consentito dalle attribuzioni legislative della Regione. In generale, ha ritenuto la Corte, non v'è dubbio che la Regione Sardegna, in forza sia dello statuto e del decreto attuativo di cui al d.P.R. 24 novembre 1965, n. 1627, riguardante il demanio marittimo e il mare territoriale, sia delle norme con le quali si è disposto il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni in materia (articolo 105, comma 2, lettera l, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 e successive modificazioni), è legittimata ad esercitare un complesso di poteri sullo stesso mare territoriale, che coesistono con quelli spettanti allo Stato: poteri, quindi, che prescindono da ogni problema relativo all'appartenenza del mare territoriale e che sono suscettibili di essere regolati anche dalla legge regionale (come rilevato dalla citata sentenza n. 23 del 1957).

In particolare, ha proseguito la Corte, non v'è parimenti dubbio che, con riferimento al mare territoriale, lo statuto di autonomia e i principi del sistema tributario statale richiamati dall'art. 8, lettera h), dello statuto medesimo non pongono alcun limite alla potestà impositiva della Regione. Invero, tra i principi del sistema tributario statale il ricorrente correttamente menziona quello della "territorialità" dei tributi locali. D'altro canto, né la lettera, né la *ratio* di detta disposizione autorizzano la dedotta interpretazione restrittiva della sfera spaziale di efficacia delle leggi regionali. Non la lettera, perché il citato art. 1 non utilizza il termine "territorio"; non la *ratio*, perché la norma ha solo la funzione di costituire la Regione autonoma e non quella di determinare la sfera spaziale delle sue competenze legislative e amministrative. È invece evidente che, alla luce di quanto affermato dalla Corte con la richiamata **sentenza n. 23/1957**, il territorio non va inteso nella ristretta, materiale accezione fatta propria dal ricorrente, ma nell'accezione più ampia di ambito in cui si esplica il legittimo potere normativo della Regione, compreso quello di istituire tributi. Tale potere può esplicarsi, dunque, anche con riferimento al mare territoriale, a condizione che la Regione resistente lo eserciti per tutelare interessi di rilevanza regionale, come l'interesse a regolare l'afflusso turistico anche attraverso lo strumento fiscale. La norma impugnata, ha affermato

la Corte, soddisfa dunque pienamente tale condizione, perché individua quale presupposto di imposta lo scalo in campi di ormeggio «ubicati nel mare territoriale lungo le coste della Sardegna», e cioè in luoghi attrezzati che, pur non essendo materialmente e stabilmente connessi con la terraferma, tuttavia consentono di collegare il presupposto medesimo con la realtà turistico-ambientale regionale. Nella specie, ha concluso la Corte, questo collegamento è dato dal fatto che i menzionati campi di ormeggio, consentendo gli scali nel periodo di maggiore afflusso turistico da parte di imbarcazioni aventi una spiccata utilizzazione turistica (unità «da diporto» o comunque «utilizzate a scopo di diporto»), non solo rendono possibile l'immediata fruizione di beni turistico-ambientali, ma rappresentano anche la base per l'accesso di persone fisiche nelle isole sarde, con la conseguenza che la norma censurata, in quanto diretta a perseguire interessi tipicamente regionali e come tali espressamente valorizzati dallo statuto di autonomia, non è in contrasto con l'evocato parametro costituzionale.

Con riferimento poi alla censura riferita agli artt. 3 e 53 Cost. per violazione del principio di ragionevolezza, la Corte, in relazione al rilievo secondo cui «una attività esercitata nella stessa forma non può essere considerata espressione di capacità contributiva diversa a seconda del periodo in cui viene svolta» ha rilevato che l'effettuazione dello scalo nel periodo di maggior afflusso turistico costituisce un indice adeguato della capacità contributiva dei soggetti passivi dell'imposta, non arbitrariamente prescelto dal legislatore.

Quanto ad un secondo rilievo, concernente l'asserita regressività dell'imposta sullo scalo turistico degli aeromobili e delle unità da diporto, la Corte ha ribadito che tale caratteristica è di per sé irrilevante ai fini della dedotta illegittimità costituzionale della norma denunciata, in quanto «i criteri di progressività» debbono informare il «sistema tributario» nel suo complesso e non i singoli tributi.

Infine la Corte ha affermato che il prelievo previsto dalla norma censurata ha natura non di tassa (in quanto non è collegato alla fruizione di servizi aeroportuali), ma di imposta, perché costituisce un prelievo coattivo che è finalizzato al concorso alle pubbliche spese ed è posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva (cioè l'effettuazione di uno scalo in un aerodromo, nell'ambito di un «trasporto privato di persone»). Inoltre, il tributo in esame costituisce un'imposta sul reddito d'impresa, per la quale soltanto potrebbe porsi un problema di valutazione del «risultato utile complessivo», come si esprime il ricorrente. Da ultimo, ha ritenuto la Corte, il tributo denunciato non presuppone necessariamente – come erroneamente ritiene il ricorrente – l'esercizio di un'attività di impresa di trasporti aerei. Difatti il «trasporto aereo privato di persone», da parte di aeromobili dell'aviazione generale, menzionato dalla norma censurata è solo quello effettuato con un aeromobile mediante operazioni di «aviazione generale», cioè mediante operazioni prestate senza compenso e diverse dal «lavoro aereo». Costituisce, perciò, «trasporto aereo privato di persone», soggetto all'imposta regionale, anche il trasporto effettuato senza compenso da un'impresa di trasporti aerei, che (come sopra ricordato) l'abrogato testo dell'art. 747 cod. nav. riconduceva, invece, al «trasporto pubblico». Ne deriva che, ha concluso la Corte, l'applicazione della denunciata imposta regionale non presuppone mai l'esercizio dell'attività di impresa di trasporti, salvo che nella sopra indicata eccezionale ipotesi di trasporto effettuato senza compenso da parte di una impresa di trasporti aerei, rientrando nel più generale caso, previsto dalla normativa comunitaria, di «aviazione generale di affari».

Da ultimo, la Corte ha esaminato la censura riferita ai soggetti che esercitano attività d'impresa, per asserita violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al Trattato CE, con riguardo agli artt. 49 (posto a tutela della libera prestazione dei servizi), 81, «coordinato con gli artt. 3, lett. g) e 10» (posti a tutela della concorrenza), 87 (riguardante il divieto di aiuti di Stato). Al riguardo, la Corte, dopo avere ritenuto la sussistenza delle condizioni per sollevare innanzi alla Corte di giustizia CE la questione pregiudiziale sull'interpretazione del diritto comunitario (art. 234 TCE), ha sospeso, sul punto, il proprio giudizio esclusivamente con riguardo alle violazioni degli

artt. 49 e 87 del Trattato CE, e ha rimesso le questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia CE (v. **ordinanza n. 103/2008**).

Infine, la Corte, ancora con la **sentenza n. 102/2008**, ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2007 istitutivo dell'imposta regionale di soggiorno, da destinare ad interventi nel settore del turismo sostenibile, che i Comuni hanno la facoltà di applicare, nell'ambito del proprio territorio a decorrere dall'anno 2008 a coloro che non risultano iscritti nell'anagrafe della popolazione residente nei Comuni della Sardegna, per il soggiorno nel periodo dal 15 giugno al 15 settembre, nelle aziende ricettive di cui alla legge regionale 14 maggio 1984, n. 22, nelle strutture ricettive extra-alberghiere di cui alla legge regionale 12 agosto 1998, n. 27, nelle strutture ricettive di cui alla legge regionale 23 giugno 1998, n. 18, nelle unità immobiliari adibite ad abitazioni principali, nelle unità immobiliari non adibite ad abitazioni principali.

Il ricorrente denunciava il contrasto della disposizione censurata con tre diversi parametri costituzionali: a) con l'art. 8, lettera h), dello statuto della Regione Sardegna, perché la Regione avrebbe violato il divieto per le Regioni di istituire imposte comunali, costituente un principio del sistema tributario dello Stato; ovvero, alternativamente, con l'art. 119 Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, perché la Regione non può stabilire un'imposta comunale senza lasciare ai Comuni nessun margine di autonomia se non la scelta se istituire o no l'imposta; b) con l'art. 3 Cost., perché sarebbe irragionevole non assoggettare ad imposta i residenti in Sardegna, pur avendo, rispetto ai non residenti, una «posizione [...] identica se rapportata al presupposto dell'imposta»; c) con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione sia all'art. 12 del Trattato CE, perché i cittadini dell'Unione europea subirebbero una discriminazione rispetto ai residenti nella Regione, sia all'art. 49 dello stesso Trattato, perché «la libertà di prestazione dei servizi all'interno della Comunità è violata anche quando vengono frapposti ostacoli al godimento di servizi da parte di cittadini di Paesi membri». Tali censure vanno esaminate separatamente.

Nel merito, la censura non è stata ritenuta fondata. Difatti, ha motivato la Corte, riguardo alla asserita esistenza, nel sistema tributario dello Stato, del principio secondo cui è vietato alla Regione di istituire imposte comunali, va rilevato che tale principio non sussiste. In base allo statuto di autonomia è, infatti, attribuita alla Regione la potestà legislativa di disciplinare tributi propri, sempre che sia assicurata l'«armonia» di tali tributi con i principi del sistema tributario dello Stato. Nell'ambito di detta potestà la Regione può discrezionalmente modulare l'autonomia tributaria dei Comuni e, quindi, può anche limitarsi a rimettere ad essi la sola decisione di istituire o no i suddetti tributi. Del resto, ha proseguito la Corte, la piena discrezionalità della Regione nel fissare la misura di autonomia – più o meno ampia – che intende riservare al potere regolamentare tributario degli enti sub-regionali giustifica che nella specie sia stata lasciata all'autonomia dei Comuni la sola scelta se istituire o no un'imposta interamente disciplinata dalla legge regionale, senza giungere ad attribuire loro l'ulteriore potere di determinare l'aliquota del tributo entro i limiti minimo e massimo fissati dalla legge stessa (come avviene, invece, per la maggior parte dei tributi locali).

In relazione alla denunciata violazione dell'art. 3 Cost., la Corte ha ritenuto corretto – sotto il profilo fiscale – distinguere tali soggetti da quelli non residenti in Sardegna, perché questi ultimi, diversamente dai residenti, non solo non sopportano alcun prelievo il cui gettito sia specificamente diretto ai suddetti fini, ma, con il loro soggiorno nella Regione in coincidenza con il periodo di maggior afflusso turistico, causano costi pubblici aggiuntivi rispetto a quelli programmabili dalla Regione in base al gettito delle imposte già corrisposte dai soggetti residenti. I soggiornanti non residenti, perciò, incidono anche sulla complessiva sostenibilità del fenomeno turistico nell'isola; sicché, il legislatore regionale, nel porre l'imposta di soggiorno, in una misura non sproporzionata, a carico solo dei soggetti non residenti in Sardegna, tratta diversamente e in modo adeguato situazioni giuridiche diverse e, quindi, non supera i limiti della ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Infine con riferimento alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione sia all'art. 12 del Trattato CE, perché i cittadini dell'Unione subirebbero una discriminazione rispetto ai residenti nella Regione, sia all'art. 49 dello stesso Trattato, perché «la libertà di prestazione dei servizi all'interno della Comunità è violata anche quando vengono frapposti ostacoli al godimento di servizi da parte di cittadini di Paesi membri». La Corte ha preliminarmente osservato che non sussiste una specifica normativa comunitaria in materia di imposte di soggiorno. Né l'imposta di soggiorno risulta essere stata oggetto di armonizzazione in sede di Comunità europee e che, di conseguenza, gli Stati membri possono definire i criteri della sua applicazione, a condizione che siano rispettati i principi del diritto comunitario e, in particolare, che non siano introdotte misure discriminatorie nell'esercizio delle libertà fondamentali previste dal Trattato CE.

Nella specie, la Corte ha ritenuto che la dedotta discriminazione tra i residenti in Sardegna e gli altri cittadini dell'Unione europea non fosse fondata, perché le situazioni poste a raffronto dal ricorrente sono state valutate come eterogenee, giustificando l'esclusione dall'imposta per i soggetti residenti nel territorio sardo.

Per quanto attiene alla libera circolazione dei servizi (art. 49 del Trattato CE), la Corte non ha ritenuto che l'imposta censurata colpisse i soggiornanti in maniera discriminatoria o sproporzionata, così da ledere la libertà dei medesimi soggiornanti di recarsi in un altro Stato membro per beneficiare di un servizio.

Spettanza di entrate tributarie.

Con la **sentenza n. 233/1998**, la Corte, in accoglimento del ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Sardegna, ha dichiarato che non spetta allo Stato negare alla Regione la corresponsione dei nove decimi dell'intera accisa percetta nel suo territorio sulla benzina e sulla benzina senza piombo per autotrazione. Conseguentemente gli atti che hanno dato luogo al conflitto (telex del Ministero delle finanze in data 15 maggio 1996 e 14 giugno 1996; nota del Ministero del tesoro del settembre 1996; note della Ragioneria provinciale dello Stato di Cagliari del 29 ottobre e del 19 novembre 1996), nella parte in cui comportano tale diniego, vanno annullati. Alla luce del principio per cui, tra le varie possibili interpretazioni di una disposizione di legge occorre sempre privilegiare quella conforme a Costituzione, è da escludersi infatti che l'art. 3, comma 12, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 - il quale riserva alle Regioni a statuto ordinario, nel cui territorio avviene il consumo, una quota dell'accisa sulla benzina e sulla benzina senza piombo per autotrazione nella misura di lire 350 al litro, e per l'applicazione del quale i suddetti provvedimenti impartiscono direttive - possa operare - come negli stessi si è ritenuto - in senso contrario all'art. 8, lett. e), dello Statuto speciale per la Sardegna, che tra le varie entrate spettanti alla Regione annovera i nove decimi dell'imposta di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati, percetta nel territorio della Regione, e tra queste l'accisa in questione, che la Regione Sardegna ha quindi diritto che le sia corrisposta fin dal momento - dell'estrazione del prodotto dai depositi fiscali - in cui l'imposta è pagata. Anche se non può dirsi - contrariamente a quanto la ricorrente è arrivata a sostenere - che il citato art. 3, comma 12, della legge n. 549 richieda che la parte di accisa spettante alle Regioni a statuto ordinario debba essere calcolata sulla (e prelevata dalla) imposta percetta nel solo territorio delle Regioni che ne beneficiano, non può neppure ammettersi, d'altro canto, che per effetto di tale disposizione - come gli atti impugnati finiscono col pretendere - il gettito complessivo dell'imposta sul quale vanno computati i nove decimi spettanti per statuto alla Regione Sardegna, subisca decurtazioni. Così come non è ammissibile - contrariamente a quanto si è ipotizzato al riguardo dall'Avvocatura dello Stato - che il versamento nelle casse della Regione della quota di accisa spettante, si effettui, per operare conguagli con quanto dovuto alle Regioni a statuto ordinario, in tempi dilazionati.

Nella **sentenza n. 189/1999**, la Corte ha ritenuto non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Sardegna, in

riferimento agli artt. 7, 8 e 54 dello Statuto speciale, e 116 e 119 Cost., oltre che al principio di leale collaborazione, per la riduzione della base di calcolo spettante sul gettito di tributi erariali, lamentata in conseguenza della riserva allo Stato che non soltanto dalla ricorrente, ma anche, per il resistente Presidente del Consiglio, dall'Avvocatura dello Stato, si assumeva operata dall'art. 7 delle disposizioni per il completamento della manovra di finanza pubblica per il 1997 contenute nel decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito, con modificazioni, in legge 28 febbraio 1997, n. 30), riguardo alle entrate derivanti dall'acconto previsto dall'art. 1, comma 3, dello stesso provvedimento legislativo, nella misura del 20 per cento del reddito imponibile, sull'imposta dovuta sui redditi sottoposti a tassazione separata e non soggetti a ritenuta alla fonte. Le entrate tributarie in questione, ha ritenuto la Corte, hanno fonte nelle previgenti, ed invariate, disposizioni che disciplinano le imposte sui redditi e stabiliscono sia i presupposti dell'imposizione, sia i criteri per la determinazione delle aliquote: le diverse modalità della riscossione che l'art. 1, comma 3, con la prevista parziale anticipata "autotassazione", si limita a stabilire, non comportano che l'imposta, nella sua entità complessiva, sia dovuta in misura maggiore che per il passato, e pertanto, non essendovi nuove entrate, il richiamato art. 7 - che dispone bensì la riserva all'erario, ma solo delle entrate che derivano dallo stesso decreto-legge - non può trovare, nel caso, applicazione. Inteso in tal senso, il combinato disposto delle norme impugnate sfugge quindi alle censure mosse, con la conseguenza che alla Regione Sardegna, in forza dell'art. 8, lettera a), dello Statuto speciale - che prevede la partecipazione della Regione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche - non potrà essere sottratto, nei limiti della quota spettante, l'importo dei predetti acconti riscossi nell'ambito della Regione medesima.

Nella **sentenza n. 70/1987** la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo - per contrasto con l'art. 54, comma quarto, l. cost. 26 febbraio 1948 n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) - l'art. 3 del d.l. 26 novembre 1981 n. 677 (conv. nella l. 26 gennaio 1982 n. 11), nella parte in cui dispone la riduzione di lire 3.250 milioni delle somme da corrispondere per l'anno 1981 alla Regione sarda. In materia di finanza regionale, l'art. 8 dello Statuto speciale sardo indicava le quote di imposte erariali costituenti entrate della Regione, fissando direttamente l'ammontare ad essa spettante (tranne che per la imposta sul valore aggiunto). Dopo l'attuazione della riforma tributaria del 1972 (che sopprime gran parte delle imposte in detta norma enumerate) la determinazione delle somme necessarie ad assicurare alla Regione entrate complessivamente non inferiori al gettito o alla compartecipazione al gettito dei tributi soppressi è stata operata con norme aventi forza di legge, avvalendosi della procedura prevista dall'art. 54, comma quarto dello Statuto, a tenor del quale le disposizioni del precedente titolo III - in cui è compreso l'art. 8 cit. - possono essere modificate con leggi ordinarie della Repubblica su proposta del Governo o della Regione, "in ogni caso sentita la Regione". A tale procedura - "rinforzata" dalla garanzia della partecipazione regionale - doveva perciò farsi ricorso anche per ogni successiva modificazione della legislazione ordinaria emanata al riguardo, in quanto incidente sulla normativa dell'art. 8 cit.; ciò che, invece, è stato omesso nel caso dell'impugnato d.l. n. 677 emanato senza l'acquisizione del parere regionale. Né a giustificare tale omissione, ha proseguito la Corte, vale l'urgenza del provvedere: giacché tale esigenza avrebbe potuto, bensì, consigliare in linea eccezionale la partecipazione della Regione al procedimento con modalità peculiari (quali la presenza nel Consiglio dei ministri del Presidente della Regione stessa), e, in ogni caso, alla acquisizione del parere si sarebbe potuto provvedere nel procedimento di conversione del decreto.

Nel prevedere, anche per la Regione Sardegna, in relazione alle agevolazioni tariffarie a favore di varie categorie di persone sulle linee di trasporto pubblico locale riconosciute per il 1990 (art. 1), e a quelle già vigenti per il 1989 (art. 3), che il ripiano delle corrispondenti minori entrate delle aziende esercenti avvenga, e, rispettivamente, si consideri avvenuto, a carico dello Stato, attraverso le erogazioni del Fondo nazionale trasporti, il decreto del Ministro dei Trasporti 18 maggio 1990, n. 963, non ha tenuto conto che per il 1990 la Regione Sardegna, (come le altre Regioni a statuto speciale e le Province autonome) in forza del d.l. 28 dicembre 1989, n. 415

(convertito con modificazioni in legge 28 febbraio 1990, n. 38) è stata esclusa dal riparto del suddetto Fondo, e che per il 1989 le erogazioni del Fondo trasferite alla Regione erano già state da questa legittimamente utilizzate, cosicché per effetto sia dell'una che dell'altra delle suddette disposizioni, la Regione si è vista addossare ulteriori oneri, trovandosi costretta, (cfr. gli artt. 5, 6 e 9 della legge 10 aprile 1981, n. 151, sull'istituzione del Fondo nazionale trasporti, e la legge regionale d'attuazione 27 agosto 1982, n. 16 e successive modifiche) a intervenire, in misura non tollerabile, con mezzi propri. In tal modo però il provvedimento in questione, oltre a contraddire i presupposti legislativi fissati al riguardo dal d.l. 4 marzo 1989, n. 77, convertito con modificazioni in legge 5 maggio 1989, n. 160, ha inciso negativamente, sotto entrambi i profili, sull'autonomia finanziaria della Regione. Pertanto - assorbite le censure formulate in riferimento agli altri parametri costituzionali - va dichiarato che non spetta allo Stato provvedere a riconoscere le agevolazioni tariffarie sulle linee di trasporto pubblico locale della Regione Sardegna per l'anno 1990, nè disporre il ripiano delle agevolazioni stesse per l'anno 1989 nei modi e nei termini di cui al decreto ministeriale 18 maggio 1990, n. 963, e di conseguenza, vanno annullati, relativamente alla Regione Sardegna, gli artt. 1 e 3 del detto decreto (**sentenza n. 98/1991**).

Con la **sentenza n. 363/1993** la Corte ha ritenuto la non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione di legittimità costituzionale degli artt. 13 e 13-ter, comma secondo, del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito con modificazioni nella legge 14 novembre 1992, n. 438, sollevata in riferimento agli artt. 116 e 119 Cost. e 7, 8 e 54 dello Statuto speciale per la Sardegna. A norma dell'art. 13-ter, comma primo, del d.l. n. 384 del 1992 (convertito con modificazioni in l. n. 438 del 1992) secondo il quale le disposizioni del decreto non si applicano nelle regioni a statuto speciale se in contrasto con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione, è inapplicabile nella Sardegna la riserva all'erario, prevista dal precedente art. 13, delle maggiori entrate dell'Irpef derivanti dalla nuova curva delle aliquote previste dall'art. 9 e dalla disciplina degli oneri deducibili dettata dall'art. 10. È infatti incontrovertibile che il decreto-legge in questione e la relativa legge di conversione sono stati adottati senza che la Regione sia stata sentita sulla destinazione delle suddette maggiori entrate, come invece è richiesto dall'art. 54 dello Statuto regionale per le modifiche delle disposizioni del titolo terzo dello Statuto, e quindi anche di quella dell'art. 8, che nel testo sostituito dall'art. 1 della legge 13 aprile 1983, n. 122, stabilisce, alla lett. a), che le entrate della regione sono costituite - tra l'altro - dai sette decimi del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche riscosse nel territorio della regione. Di conseguenza, data la inidoneità della normativa impugnata a realizzare effetti pregiudizievoli sui flussi tributari garantiti alla Regione Sardegna, la richiesta di una pronuncia di illegittimità degli artt. 13 e 13 ter, secondo comma, - formulata del resto dalla ricorrente, come precisato nell'ultima memoria, solo ove la già contestata "riserva allo Stato" fosse stata ritenuta dalla Corte applicabile - risulta priva di oggetto.

Con la **sentenza n. 499/1993**, la Corte ha ritenuto la non fondatezza della questione di costituzionalità sollevata dalla Regione Sardegna nei confronti dall'art. 1, commi primo e secondo, del d.l. n. 485 del 1992, conv. con modifiche, nella legge n. 32 del 1993. Infatti l'esclusione delle regioni (e province) ad autonomia speciale dalla partecipazione al contributo straordinario aggiuntivo erogato dallo Stato per la parziale copertura dei disavanzi di esercizio dei servizi di trasporto pubblico locale relativi agli anni 1987-1991, non lede di per sé l'autonomia finanziaria e l'integrità delle competenze delle suddette regioni, in quanto la maggior ampiezza delle attribuzioni ad esse affidate non implica la loro necessaria compartecipazione a tutti i fondi settoriali previsti per le regioni a statuto ordinario; né è violato il criterio di ragionevolezza sotto il profilo della tendenziale corrispondenza fra bisogni regionali e mezzi finanziari assegnati, trattandosi di una scelta discrezionale del legislatore statale, adeguatamente giustificata - pur a fronte di una situazione di 'deficit' settoriale comune a tutte le regioni - dall'intento di compensare il più favorevole sistema di finanziamento di cui godono le regioni (e province) ad autonomia differenziata.

Nella stessa **sentenza n. 499/1993** la Corte ha ritenuto che il contributo straordinario di 380 miliardi disposto dallo Stato a favore delle regioni a statuto ordinario per il parziale ripiano dei disavanzi di esercizio dei servizi di trasporto pubblico locale relativi agli anni 1987-1991, ha natura di intervento autonomo e aggiuntivo rispetto agli ordinari strumenti di finanziamento alle regioni, sicché ad esso non possono essere riferiti i criteri di ripartizione applicati a questi ultimi, tanto più se attinenti ad anni trascorsi. Perciò, l'esclusione delle regioni ad autonomia speciale dalla partecipazione al suddetto contributo straordinario non è censurabile neppure limitatamente al triennio 1987-1989, nel corso del quale dette regioni partecipavano ancora alla ripartizione del fondo nazionale di cui all'art. 9, L. n. 151 del 1981. (Non fondatezza della questione di costituzionalità sollevata, in via subordinata, dalla Regione Sardegna nei confronti dell'art. 1, comma primo, del d.l. n. 485 del 1992, conv. con modifiche nella L. n. 32 del 1993).

Imposizione di oneri di personale.

Con la **sentenza n. 207/1996**, la Corte ha ritenuto che non spetta allo Stato, in mancanza di intesa con la Regione, individuare nominativamente personale dipendente dalla Regione Sardegna «per le urgenti necessità operative dei Servizi tecnici nazionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri» e disporre il collocamento fuori ruolo, mantenendo a carico della Regione l'onere relativo, e, di conseguenza, viene annullato il d.P.C.m. 27 maggio 1995, nella parte relativa al personale della medesima Regione oggetto di individuazione e di collocamento fuori ruolo. Deve infatti essere affermato che l'utilizzazione da parte dello Stato di personale regionale, ancorché per un triennio, non può avvenire unilateralmente, ma solo con l'accordo della Regione - nell'ambito del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione - il quale può esplicarsi nelle forme dell'intesa (c.d. «intesa forte»), sia mediante partecipazione attiva al procedimento, sia con la formale messa a disposizione incondizionata e senza riserve di personale. L'atto impugnato - disponendo che l'onere della spesa relativa al trattamento economico del dipendente della Regione Sardegna collocato fuori ruolo debba restare a carico della stessa Regione, anche senza alcun assenso da parte di quest'ultima - viola, altresì, i principi di autonomia finanziaria e dei rapporti tra Stato e Regione garantiti dallo Statuto speciale (artt. 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3; artt. 116 e 119 Cost.), in quanto la previsione del mantenimento dell'onere a carico delle amministrazioni di provenienza, di cui all'art. 7 del d.l. 8 agosto 1994, n. 507 (convertito nella legge 21 ottobre 1994, n. 584), non può applicarsi alle ipotesi in cui il collocamento fuori ruolo riguardi personale dipendente dalla Regione, cioè da un ente con bilancio e finanza autonomi (garantiti costituzionalmente) rispetto allo Stato, in mancanza di intesa anche sull'accollo dell'onere da parte dell'ente stesso.

Demanio marittimo.

Nella **sentenza n. 343/1995** la Corte ha affermato che posto che in una larga serie di casi l'oggetto della concessione demaniale trascende l'uso e l'amministrazione del bene, risolvendosi piuttosto nella regolazione dell'attività svolta dal concessionario - come sovente avviene nelle concessioni sul demanio marittimo, e particolarmente in quelle relative alla navigazione e alla piscicoltura, dove l'aspetto dell'"uso speciale" del bene assume un ruolo secondario di fronte alla disciplina delle attività imprenditoriali e dei servizi resi dal concessionario sui beni demaniali -, nella Regione Sardegna, dove le funzioni amministrative dell'autorità marittima statale concernenti la regolamentazione della pesca, le autorizzazioni, le concessioni e la sorveglianza, relative al demanio marittimo ed al mare territoriale sono state trasferite all'amministrazione regionale, è quest'ultima che adotta, previo parere favorevole della autorità statale, le concessioni di pesca e per l'esecuzione di opere sul demanio marittimo e nel mare territoriale, secondo quanto previsto dalle norme di attuazione dello Statuto (art. 2, d.P.R. 24 novembre 1965, n. 1627). Pertanto, nella specie,

in parziale accoglimento del ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione, deve dichiararsi che non spetta allo Stato, ma alla Regione Sardegna, l'adozione dei provvedimenti concessori per la realizzazione, su area del demanio marittimo, di strutture strumentali all'attività di pesca, con conseguente annullamento del provvedimento adottato l'11 giugno 1992 dal Ministero della marina mercantile, Capitaneria di Porto Torres, nella parte in cui concede alla Cooperativa pescatori di Stintino l'occupazione di un'area del demanio marittimo (si veda in materia **sentenza n. 164/1963**).

Nella **sentenza n. 102/2008**, la Corte ha ritenuto che i menzionati campi di ormeggio, ubicati nel mare territoriale (come delimitato dall'art. 2 del codice della navigazione), devono essere considerati, in forza degli artt. 28 e 29 cod. nav., pertinenze del demanio marittimo, e cioè beni rientranti nel demanio statale. Il demanio marittimo, infatti, non è stato trasferito alla Regione resistente, perché il primo comma dell'art. 14 dello statuto di autonomia espressamente esclude, con riferimento a tale demanio, che la Regione Sardegna succeda nei beni e diritti dello Stato. Tuttavia, ha proseguito la Corte, il fatto che i menzionati campi di ormeggio rientrino nel demanio marittimo non comporta che la Regione sia incompetente a stabilire un'imposta regionale sullo scalo in detti campi di ormeggio.