

**LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE 2012 e 2013** in tema di  
**OBBLIGO DI COPERTURA (ART. 81, QUARTO COMMA, COST.)**

*a cura di M. Pieroni*

aprile 2013

**Presentazione**

Con il presente quaderno si intende offrire una prima ricostruzione della giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di obbligo di copertura (art. 81, quarto comma, Cost.; per una più ampia rassegna della giurisprudenza della Corte costituzionale sull'argomento, si vedano anche STU 198/1 e 198/2) della legislazione di spesa alla luce delle pronunce della Corte del 2012 e dei primi mesi del 2013, fino al deposito del 5 aprile (allegate).

Il quaderno raccoglie inoltre le principali note a sentenza corredate da un breve *abstract* nonché la legislazione rilevante in materia di ordinamento contabile.

# INDICE

## **1. Premessa**

## **2. La riforma costituzionale**

## **3. I principi**

3.1. *Segue*: in particolare, “l’equilibrio”

3.2. *Segue*: la “copertura”

3.3. Le tipologie di copertura

3.3.1. *L’avanzo di amministrazione.*

3.3.2. *L’avanzo di amministrazione relativo a fondi vincolati.*

3.3.3. *Le economie di spesa.*

3.3.4. *Le maggiori entrate.*

3.3.5. *Il ricorso al mercato finanziario.*

3.3.6. *Il ricorso a strumenti finanziari derivati.*

3.3.7. *L’utilizzo del Fondo sanitario regionale.*

3.4. Le quantificazioni degli oneri.

3.4.1. *Le tecniche di quantificazione degli oneri.*

3.4.2. *Copertura di oneri aventi una consistenza variabile e circoscritta nel tempo: il Fondo per l’integrazione del trattamento di quiescenza, di previdenza e di assistenza del personale dipendente dall’amministrazione regionale.*

3.4.3. *I residui perenti e loro copertura con stanziamenti di bilancio.*

3.4.4. *Clausola di salvaguardia.*

3.4.5. *Argomenti di prova.*

3.5. “La relazione tecnica”

3.6. I controlli

## **4. L’operare congiunto degli artt. 81, quarto comma, Cost. e 117, terzo comma, Cost. (coordinamento della finanza pubblica).**

## **5. L’operare congiunto degli artt. 81, quarto comma, 117, secondo comma, lett. e (sistema tributario e contabile dello Stato), e 117, terzo comma, Cost. (coordinamento della finanza pubblica).**

## **6. L’operare congiunto degli artt. 81, quarto comma, e 97, primo comma, Cost.**

## **7. Art. 81, quarto comma, Cost.: norme statali di specificazione delle modalità di copertura finanziaria delle leggi statali e regionali.**

## **8. Censimento delle disposizioni qualificate come “norme interposte” dalla Corte costituzionale agli effetti dell’attuazione degli artt. 81, quarto comma, 117, secondo comma, lett. e), e 117, terzo comma, Cost.**

## **9. Censimento delle disposizioni qualificate come direttamente specificative dell'art. 81, quarto comma, Cost.**

### **Le note a sentenza con abstract**

- Brancasi A., *L'obbligo della copertura tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81 Cost.*, in *Giur. Cost.* 2012, 3, 1685.
- Buzzacchi C., *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, rivista n. 4/2012.
- Lupo N. e Rivosecchi G., *Quando l'equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali*, in corso di pubblicazione in *Le Regioni*, 2012.
- Morgante D., *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 17/2012.
- Nardini M., *La tutela degli equilibri di bilancio" delle Regioni nella sentenza n. 70/2012 della Corte costituzionale alla luce dei nuovi articoli 81 e 119 della Costituzione (nota a sentenza 28 marzo 2012, n. 70)*, in *Amministrazione in cammino*, 2012.
- Rivosecchi G., *Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio: la Corte accelera sul c.d. pareggio*, in *Giur. Cost.*, 2012, 3, 2335.
- Rivosecchi G., *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 3/2012.
- Morgante D., *Controlli della Corte dei conti e controlli regionali: autonomia e distinzione nella sentenza della Corte costituzionale n. 60/2013*, in *Federalismi.it*, n. 9/2013

### **Le sentenze citate**

- SENTENZA N. 70 ANNO 2012
- SENTENZA N. 115 ANNO 2012
- SENTENZA N. 131 ANNO 2012
- SENTENZA N. 192 ANNO 2012
- SENTENZA N. 212 ANNO 2012
- SENTENZA N. 214 ANNO 2012
- SENTENZA N. 309 ANNO 2012
- SENTENZA N. 18 ANNO 2013
- SENTENZA N. 26 ANNO 2013
- SENTENZA N. 28 ANNO 2013
- SENTENZA N. 51 ANNO 2013
- SENTENZA N. 60 ANNO 2013

### **La normativa rilevante**

Parametri costituzionali

*Cost., artt. 11, 81, 97, 117, 119 e 120*

Legge costituzionale n. 1. del 20 aprile 2012

Legge n. 243 del 24 dicembre 2012

#### Disposizioni della legislazione statale

*D.Lgs. 23 giugno 2011 n. 118 Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 20, commi 1 e 2.*

*D.L. 31 maggio 2010 n. 78 Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 30 luglio 2010, n. 122, art. 11, comma 1.*

*Legge del 31 dicembre 2009 n. 196, artt. 11, 17, 18, 19 e 24.*

*L. 23-12-2009 n. 191 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010), art. 1, commi 80, secondo periodo, e 95.*

*D.L. 25 giugno 2008 n. 112, Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, modificato dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, e, successivamente, così sostituito dall'art. 3, comma 1, L. 22 dicembre 2008, n. 203, a decorrere dal 1° gennaio 2009, art. 61, comma 8.*

*L. 27-12-2006 n. 296, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007), art. 1, comma 796, lett. b.*

*L. 24 dicembre 2003 n. 350, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004), 3, commi 16-19.*

*D.lgs. 28 marzo 2000, n. 76, artt. 3 e 10.*

#### Disposizioni della legislazione regionale

*Legge della Regione Campania L.R. 30-4-2002 n. 7 Ordinamento contabile della Regione Campania, art. 44, commi 2 e 3.*

## 1. Premessa

La Corte costituzionale, con maggiore frequenza che negli anni passati, ha, nel corso del 2012, avuto occasione di pronunciarsi diverse volte in relazione al parametro della copertura finanziaria delle leggi (**sentenze nn. 309, 214, 212, 192, 131, 115 e 70**); anche nei primi cinque mesi del 2013, la Corte ha emesso sentenze di rilievo sul tema (**sentenze nn. 60, 51, 28, 26 e 18 del 2013**).

Dalla giurisprudenza più recente possono estrarsi taluni principi particolarmente rilevanti sul piano dell'ordinamento contabile e che i legislatori statale e regionali dovranno avere cura di tenere in debito conto.

## 2. La riforma costituzionale

Anzitutto, la Corte costituzionale ha preso atto che lo scrutinio della Corte, con riferimento alle censure sollevate in relazione all'art. 81, quarto comma, Cost., deve essere effettuato avendo riguardo al testo vigente della norma, poiché la revisione introdotta con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*), si applica a decorrere dall'esercizio finanziario 2014, come disposto dall'art. 6 della stessa legge (**sentenze nn. 26 del 2013; nn. 214 e 176 del 2012**).

Al riguardo, in considerazione delle rilevanti novità introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, che tra l'altro, ha sostituito il vigente art. 81 Cost., nonché dalla legge cd. rinforzata n. 243 del 2012, il complessivo assetto ordinamentale in materia di finanza pubblica, finora elaborato anche sulla base della giurisprudenza costituzionale, dovrà formare oggetto di attenta analisi e approfondimento per coglierne i punti di coerenza e di discontinuità.

## 3. I principi

La Corte ha affermato i seguenti principi (in parentesi sono evidenziate in “neretto” le pronunce nuove e in carattere “normale” le altre pronunce alle quali le nuove si correlano):

a) il principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte (**sentenza n. 26 del 2013**);

b) a tale obbligo non sfuggono le norme regionali, ivi incluse quelle delle Regioni e Province ad autonomia differenziata (**sentenza n. 26 del 2013**, nonché, *ex plurimis*, sentenze n. 213 del 2008 e n. 16 del 1961);

c) le disposizioni della legge n. 196 del 2009, in particolare l'art. 17, costituiscono regole specificative dell'inflessibile principio di equilibrio del bilancio espresso dall'articolo 81, quarto comma, Cost. (**sentenza n. 176 del 2012**);

d) detta previsione di cui all'art. 17 in materia di copertura delle leggi di spesa, anche per effetto dell'esplicito richiamo contenuto nell'art. 19 della stessa legge, trova applicazione anche per le leggi regionali (**sentenze n. 26 del 2013**; n. 115 del 2012);

e) la disciplina di cui al citato art. 17 non comporta un'innovazione al principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica (come confermato, tra l'altro, dall'incipit dell'art. 17: «in attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione...») ispirata dalla crescente complessità della finanza pubblica (**sentenza n. 26 del 2013**);

f) le leggi istitutive di nuove spese debbono contenere una «esplicita indicazione» del relativo mezzo di copertura (**sentenza n. 26 del 2013**, nonché, *ex plurimis*, sentenze n. 386 e n. 213 del 2008, n. 359 del 2007 e n. 9 del 1958);

g) la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (**sentenze n. 18 del 2013, n. 192, n. 131, n. 115, n. 70 del 2012**, n. 106 del 2011, n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966);

h) la copertura di nuove spese deve essere ancorata a criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza «in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare» (*ex multis*, **sentenze n. 192 del 2012**, n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010);

i) solo per le spese continuative e ricorrenti è consentita l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio regionale annuale, in coerenza con quanto previsto – tra l'altro – dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 (**sentenze n. 26 del 2013**, n. 446 del 1994, n. 26 del 1991 e n. 331 del 1988);

l) la copertura deve essere sempre valutata *ex ante*, e deve essere credibile e ragionevolmente argomentata secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile;

m) non può essere consentita la cd. copertura *ex post*, in quanto quest'ultima non corrisponde all'affermata congruità delle risorse impiegate per la specifica finalità del riequilibrio (v. **sentenza n. 26 del 2013**);

n) la tecnica di copertura esige una analitica quantificazione a dimostrazione della sua idoneità: si tratta di un principio finanziario immanente all'ordinamento, enunciato esplicitamente all'art. 81, quarto comma, Cost., come si è visto disposizione costituzionale di diretta applicazione (**sentenza n. 26 del 2013**);

o) la declaratoria di assenza di onere non vale di per sé a rendere dimostrato il rispetto dell'obbligo di copertura dato che non «si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta “copertura”, cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere: la mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa» (**sentenze n. 18 del 2013, n. 115 del 2012** e n. 30 del 1959);

p) l'art. 24, comma 1, della legge n. 196 del 2009, con disposizione ricognitiva di una regola dell'ordinamento contabile, stabilisce che il principio di unità del bilancio, insieme a quelli di integrità ed universalità, costituisce «profilo attuativo» (*rectius*: specificativo) dell'art. 81 Cost.; sicché è da ritenere in contrasto con detto parametro costituzionale quella disposizione che dovesse istituire un vincolo di destinazione tra una entrata di natura corrente e una maggiore spesa afferente all'esercizio di competenza (**sentenza n. 192 del 2012**).

### **3.1. Segue: in particolare, “l'equilibrio”**

La Corte costituzionale, a partire dalla **sentenza n. 70 del 2012**, ha valorizzato la sussistenza a livello costituzionale del principio dell'equilibrio al quale deve ossequio anche la legge di bilancio; in tal modo la Consulta sembra voler superare l'approccio dottrinale che riteneva l'art. 81 quale strumento di conformazione dei processi decisionali di Governo e Parlamento circa la consapevolezza delle loro conseguenze finanziarie elevando il contenuto dell'art. 81 a vincolo sostanziale nel governo della finanza pubblica.

In tema, risulta anche affermato che il principio inderogabile dell'equilibrio in sede preventiva del bilancio di competenza comporta che non possono rimanere indipendenti e non coordinati, nel suo ambito, i profili della spesa e quelli dell'entrata (v. **sentenza n. 118 del 2012**).

Secondo la Consulta, inoltre, la salvaguardia degli equilibri di bilancio ex art. 81, quarto comma, Cost. risulta inscindibilmente connessa al coordinamento della finanza pubblica perché, nella specie, la disposizione evocata a parametro implicava l'acquisizione di indefettibili informazioni al fine della definizione dell'indebitamento pubblico in ambito nazionale e l'apprestamento dei necessari strumenti per verificare che l'impostazione e la gestione del bilancio fossero conformi alle regole di sana amministrazione (v. **sentenza n. 70 del 2012**).

Circa la qualificazione di norme statali quali, ad un tempo, espressione di principi di coordinamento della finanza pubblica e diretta specificazione del principio di copertura si veda anche la **sentenza n. 51 del 2013**.

A questo proposito, nella giurisprudenza citata, risulta per la prima volta affermato l'operare congiunto di due parametri costituzionali, il principio di copertura e il principio di coordinamento della finanza pubblica, ma non nel senso che il primo esiga per la sua operatività di norme di principio di coordinamento della finanza pubblica, ma solo per rimarcare che l'elemento “informativo” costituisce uno strumento essenziale anche ai fini della valutazione dell'osservanza, da parte della legislazione di spesa, dell'obbligo di copertura.

### **3.2. Segue: la “copertura”**

Circa la copertura è stato riaffermato che essa deve essere sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare anche per gli esercizi futuri; esse deve essere prevista senza rinvio ad altra fonte sia pure legislativa (v. **sentenze n. 51 e n. 26 del 2013, n. 192 del 2012**); sicché onere e copertura devono essere necessariamente contestuali (cd. principio della autosufficienza della legge di spesa in ossequio all'art. 81, quarto comma, Cost.); il principio della previa copertura della spesa in

sede legislativa è inderogabile, ai sensi dell'art. 81, quarto comma, Cost. [...] e non può essere demandata – per specifiche azioni attinenti alla salvaguardia degli equilibri del bilancio – agli organi di gestione in sede diversa e in un momento successivo da quello indefettibilmente previsto dall'art. 81, quarto comma, Cost. (**sentenza n. 192 del 2012**).

La Consulta ha inoltre rafforzato l'affermazione circa la forza espansiva dell'art. 81, quarto comma, Cost. nei riguardi delle fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse (**sentenze n. 192 e n. 70 del 2012**, n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991, n. 283 del 1991, n. 69 del 1989, n. 17 del 1968, n. 47 del 1967 e n. 1 del 1966).

Infatti, il carattere precettivo generale dell'art. 81, quarto comma, Cost. è in grado di vincolare la disciplina delle fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse (**sentenze n. 70 del 2012**, n. 25 del 1993, n. 384 del 1991, n. 19 del 1970); in tale contesto, a copertura degli oneri a carico degli esercizi futuri, meriterebbe di essere valorizzato il disposto della vigente legislazione di contabilità pubblica che distingue due tipologie di oneri pluriennali, da un lato, vi è quella in conto capitale, per la quale è prevista la modulabilità nel corso del tempo nell'ambito dei vincoli più generali di finanza pubblica, dall'altro, vi è quella di carattere permanente di parte corrente, che, a sua volta, se discrezionale può essere modulata di triennio in triennio ovvero se obbligatorio soggiace ad una disciplina di copertura raggugliata all'onere a regime in riferimento alla legge sostanziale. In tal modo risulta rafforzata la logica che aveva ispirato le storiche pronunce n. 1 del 1966 e n. 384 del 1991, che ammettevano una copertura “tendenziale” oltre il triennio.

### **3.3. Le tipologie di copertura**

#### ***3.3.1. L'avanzo di amministrazione.***

Con la **sentenza n. 70 del 2012**, la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimi i commi 5, 6, 7, 8 e 9 dell'art. 1 della legge regionale della Regione Campania n. 5 del 2011, per violazione dell'art. 81 quarto comma Cost., in quanto disponevano che la copertura finanziaria di alcune voci di spesa del bilancio di previsione 2011 fosse realizzata attraverso l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, peraltro soltanto “presunto” poiché ancora in pendenza di accertamento per effetto della mancata approvazione del rendiconto 2010.

La Consulta ha giudicato fondate dette censure ritenendo non conformi ai precetti dell'art. 81, quarto comma, Cost. realizzare il pareggio di bilancio in sede preventiva attraverso la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente.

La Corte ha aggiunto che a tale tecnica di copertura ostano le norme positive, sia statali che regionali (art. 187, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 20001; art. 44, commi 2 e 3, della l. reg.

---

<sup>1</sup> «Nel corso dell'esercizio al bilancio di previsione può essere applicato, con delibera di variazione, l'avanzo di amministrazione presunto derivante dall'esercizio immediatamente precedente con la finalizzazione di cui alle lettere a), b) e c) del comma 2. Per tali fondi l'attivazione delle spese può avvenire solo dopo l'approvazione del conto consuntivo dell'esercizio precedente, con eccezione dei fondi, contenuti nell'avanzo,



Campania n. 7 del 2002), entrambe preclusive della soluzione legislativa impugnata con il ricorso statale e strettamente collegate ai principi costituzionali della corretta copertura della spesa e della tutela degli equilibri di bilancio, consacrati nell'art. 81, quarto comma, Cost.

La Consulta ha anche ricordato che l'avanzo di amministrazione costituisce una specie della più ampia categoria del risultato di amministrazione, il quale – per effetto della somma algebrica tra residui attivi, passivi e fondo di cassa – può avere quale esito l'avanzo, il disavanzo o il pareggio.

Il risultato non ancora riconosciuto attraverso l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente viene denominato, secondo la prassi contabile, "risultato presunto". Esso consiste in una stima provvisoria, priva di valore giuridico ai fini delle corrispondenti autorizzazioni di spesa.

Ebbene – ha rimarcato la Corte – nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto, se non quella finanziata da fondi vincolati e regolarmente stanziati nell'esercizio precedente. Il risultato di amministrazione presunto, che a sua volta può concretarsi nella stima di un avanzo, di un pareggio o di un disavanzo, consiste in una previsione ragionevole e prudente, formulata in base alla chiusura dei conti intervenuta al 31 dicembre, del definitivo esito contabile, il quale sarà stabilizzato solo in sede di approvazione del rendiconto.

Il suo ausilio in sede di impianto e gestione del bilancio di previsione – la fisiologia contabile è nel senso dell'iscrivibilità solo in corso di gestione, perché il termine per l'approvazione del bilancio di previsione è antecedente a quello di chiusura dell'esercizio precedente; tuttavia, nel caso in esame, la legge regionale di approvazione è intervenuta ad anno inoltrato – è soprattutto quello di ripristinare tempestivamente gli equilibri di bilancio nel caso di disavanzo presunto, attraverso l'applicazione del pertinente valore negativo al bilancio in corso ed il prudenziale correlato accantonamento di risorse indispensabili nel caso in cui il rendiconto palesi successivamente, ad esercizio inoltrato, un risultato negativo certo e più difficile da correggere nel residuo arco temporale annuale a disposizione.

In buona sostanza, mentre la corretta pratica contabile prescrive un atteggiamento tempestivo e prudenziale nei confronti del disavanzo presunto, il legislatore vieta tassativamente l'utilizzazione dell'avanzo presunto per costruire gli equilibri del bilancio, in quanto entità economica di incerta realizzazione e, per ciò stesso, produttiva di rischi per la sana gestione finanziaria dell'ente pubblico.

Nel caso esaminato – ha aggiunto la Corte –, la situazione di pregiudizio per gli equilibri di bilancio viene aggravata dalla natura corrente e/o obbligatoria delle spese coperte

---

aventi specifica destinazione e derivanti da accantonamenti effettuati con l'ultimo consuntivo approvato, i quali possono essere immediatamente attivati»

<sup>2</sup> «2. Il risultato di amministrazione è accertato con l'approvazione del rendiconto e può consistere in un avanzo o in un disavanzo di amministrazione. Esso è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi. 3. L'utilizzo dell'avanzo di amministrazione può avvenire soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente».

con l'avanzo di amministrazione presunto. Detta categoria di passività è caratterizzata, per sua intrinseca natura, dalla doverosità e dalla scadenza obbligatoria dei pertinenti esborsi, assolutamente irriducibili ai tempi ed all'alea della procedura di verifica ed approvazione dell'avanzo di amministrazione.

Analoghe considerazioni si rinvencono nella **sentenza n. 192 del 2012**, dove la Corte ha ribadito che copertura ricavata da risultati di amministrazione degli esercizi precedenti deve trovare analitico e congruente riscontro negli esiti dell'ultimo esercizio antecedente a quello cui si riferisce la risorsa utilizzata per detta copertura. Ciò con riferimento al documento formale – il bilancio consuntivo – che riassume l'andamento del predetto esercizio. Solo nel caso in cui l'esito consista in un avanzo di amministrazione, è possibile introdurre le risorse liberate da detto risultato positivo, ai fini di un loro impiego nell'esercizio successivo.

L'unica eccezione a questo principio riguarda la utilizzazione di fondi vincolati rimasti inutilizzati al termine degli esercizi precedenti, quando permangano le finalità perseguite attraverso il loro originario stanziamento. È stato affermato in quella sede che «i vincoli di destinazione delle risorse confluenti a fine esercizio nel risultato di amministrazione permangono anche se quest'ultimo non è capiente a sufficienza o è negativo: in questi casi l'ente deve ottemperare a tali vincoli attraverso il reperimento delle risorse necessarie per finanziarie gli obiettivi, cui sono dirette le entrate vincolate rifluite nel risultato di amministrazione negativo o incapiente». Tuttavia, la deroga al principio generale può essere adottata soltanto in relazione alla permanenza delle finalità originarie e non con riguardo ai nuovi obiettivi enunciati in sede di reiscrizione delle somme nell'esercizio di competenza. Infatti, l'eccezione al principio di correlazione al risultato positivo di amministrazione è giustificata dalla «clausola generale in materia contabile che garantisce l'esatto impiego delle risorse stanziare per specifiche finalità di legge» (sentenza n. 70 del 2012).

Al di fuori di questa fattispecie, il principio di tutela degli equilibri di bilancio contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost., impedisce di estrapolare dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo. Si tratta di una regola posta a presidio della sana gestione finanziaria, dal momento che la sottrazione di componenti attive dall'aggregato complessivo (il quale determina il risultato di amministrazione), effettuata senza la previa verifica di sussistenza dell'avanzo, può aggravare gli eventuali saldi negativi del conto consuntivo. Essa viene infatti a ridurre il saldo economico (risultante dall'aggregato complessivo costituito dai residui attivi, dai residui passivi e dal fondo di cassa) in misura pari alla risorsa sottratta per la reiscrizione nell'esercizio successivo.

### ***3.3.2. L'avanzo di amministrazione relativo a fondi vincolati.***

Con la **sentenza n. 70 del 2012**, la Corte con riferimento al regime eccezionale previsto per l'avanzo di amministrazione presunto relativo a fondi vincolati, purché regolarmente stanziati nell'esercizio precedente, che può essere appostato a copertura di voci di spesa del bilancio di previsione, ha rilevato che ciò che conta, ai fini della legittima applicazione del regime eccezionale (cui all'art. 187, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000, n. 267<sup>3</sup>) che

---

<sup>3</sup> «Nel corso dell'esercizio al bilancio di previsione può essere applicato, con delibera di variazione, l'avanzo di amministrazione presunto derivante dall'esercizio immediatamente precedente con la finalizzazione

consente l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto vincolato, è che “la legge di approvazione del bilancio di previsione e le note a corredo dello stesso devono individuare con esattezza le ragioni normative dei fondi vincolati, nel rispetto dei principi di chiarezza e di verificabilità dell'informazione”.

Dunque, non è sufficiente invocare genericamente l'utilizzo di un avanzo vincolato: l'Amministrazione che lo invoca deve invece rendere ragione del vincolo normativo esistente e della sua effettiva osservanza, indicandone chiaramente le fonti normative e producendo nella legge approvativa del bilancio e nei suoi allegati tutte le informazioni atte a consentire un'efficace verifica della ricorrenza, nel caso specifico, del vincolo di destinazione e del suo effettivo rispetto, come emergente da un adeguato livello di dettaglio circa l'impiego dei fondi. Nel caso esaminato, tale indefettibile condizione è stata reputata dalla Corte costituzionale non rispettata a fronte della mancata compilazione dell'apposito allegato al bilancio previsto dall'art. 18, comma 11, lettera a), della legge regionale di contabilità n. 7 del 2002 per “il confronto tra entrate e spese a destinazione vincolata il quale, invece, deve costituire un indefettibile strumento di controllo per la costruzione dell'equilibrio del bilancio”, nonché a fronte della mancata indicazione da parte della Regione dei presupposti normativi dell'invocato vincolo di destinazione, essendosi la stessa limitata a inserire nella modifica intervenuta nel dicembre 2011 un semplice riferimento al Programma Operativo Regionale (POR) 2000-2006 che non poteva ritenersi al riguardo esaustivo. Infatti, il generico riferimento al POR e quindi alla pluralità di obiettivi dallo stesso previsti (peraltro nel caso la legge regionale del 2011 richiamava un POR scaduto nel 2008), senza alcuna indicazione del contenuto del vincolo normativo invocato e delle specifiche finalità di destinazione delle somme in questione, non consentono obiettivamente di individuare il progetto finalizzato che si vorrebbe finanziare e dunque non consentono di verificare la conformità di utilizzo dei fondi vincolati alla destinazione normativamente imposta. Ne consegue che, in sostanza, non risulta rispettata quella indefettibile condizione della indicazione e giustificazione del vincolo normativo che costituisce il presupposto necessario dell'applicabilità del regime dei fondi vincolati, anche ai fini dell'utilizzabilità dell'avanzo presunto di amministrazione, utilizzo che è, pertanto, nel caso illegittimo.

### ***3.3.3. Le economie di spesa.***

La Corte, nella **sentenza n. 192 del 2012**, ha altresì affrontato la questione riguardante “coperture” con l'utilizzo di “economie”, ribadendo i concetti già espressi in riferimento alle coperture di bilancio con l'“avanzo di amministrazione”.

In particolare la Corte ha affermato quanto alle espressioni «riprogrammazione delle economie di spesa» e «economie vincolate», utilizzate nelle fattispecie esaminata, che il concetto di economia di spesa collida intrinsecamente con quello di programmazione e come quello di vincolo sia relativo e circoscritto alle finalità per le quali viene creato l'originario stanziamento negli esercizi pregressi. Infatti, quando si siano verificate economie di spesa, gli esiti contabili non possono fuoriuscire dalle due ipotesi alternative di permanenza del vincolo

---

di cui alle lettere a), b) e c) del comma 2. Per tali fondi l'attivazione delle spese può avvenire solo dopo l'approvazione del conto consuntivo dell'esercizio precedente, con eccezione dei fondi, contenuti nell'avanzo, aventi specifica destinazione e derivanti da accantonamenti effettuati con l'ultimo consuntivo approvato, i quali possono essere immediatamente attivati».

specifico, cui collegare la relativa reiscrizione, oppure di sopravvenienza attiva vera e propria, che si riversa – quale componente positiva – nella aggregazione complessiva degli elementi che determinano il risultato di amministrazione, nel caso in cui l'obiettivo sotteso al vincolo sia stato realizzato.

Secondo la Corte la *ratio legis* sottesa alla regola della previa approvazione del bilancio consuntivo è quella di condizionare l'applicazione di risorse provenienti dagli esercizi pregressi a nuove ed aggiuntive destinazioni nell'ambito del bilancio di competenza. Ed è proprio questa la ragione per cui detta regola deve ritenersi puntuale esplicitazione del più generale principio di equilibrio del bilancio contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost. Sicché la forza espansiva dell'art. 81, quarto comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile (sentenze n. 192 e n. 70 del 2012).

Consegue che nessuna risorsa può essere “estratta” da esercizi precedenti senza la previa verifica della sua disponibilità giuridica e contabile in sede di approvazione del bilancio consuntivo.

### **3.3.4. Le maggiori entrate.**

Con la **sentenza n. 192 del 2012**, la Corte ha ritenuto non conforme all'art. 81, quarto comma, Cost. la copertura di un onere di spesa regionale sotto due profili: a) i criteri seguiti per la stima finalizzata ad assicurare copertura economica alla spesa introdotta con la legge impugnata; b) la delega conferita alla Giunta regionale ed agli uffici amministrativi per l'accertamento in itinere dell'entrata correlata al finanziamento di detta spesa e per la concreta determinazione di quest'ultima.

Con riferimento al primo profilo la Corte ha ricordato che la copertura di nuove spese deve essere ancorata a criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza «in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare» (*ex multis*, sentenze n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010). Nel caso di specie, invece, con riguardo al solo esercizio 2011, la stima del gettito della entrata, in ordine alla quale si pretende di istituire il vincolo di destinazione, è mutata per tre volte; dal che discende la insussistenza del criterio della “credibilità” di detta tipologia di copertura.

Con riferimento al secondo profilo di contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost., la Corte ha ritenuto sussistente nella specie la violazione del principio di unità del bilancio, secondo il quale tutte le entrate correnti, a prescindere dalla loro origine, concorrono alla copertura di tutte le spese correnti, con conseguente divieto di prevedere una specifica correlazione tra singola entrata e singola uscita. Ebbene, ha osservato la Corte, l'art. 24, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, con disposizione ricognitiva di una regola dell'ordinamento contabile, stabilisce che il principio di unità del bilancio, insieme a quelli di integrità ed universalità, costituisce «profilo attuativo» (*rectius*: specificativo) dell'art. 81 Cost. In ragione di questa appartenenza allo spettro delle accezioni precettive sintetizzate nella norma costituzionale, la disposizione censurata, in quanto istitutiva di un vincolo di destinazione tra una entrata di natura corrente e una maggiore spesa afferente all'esercizio di competenza, è stata ritenuta in contrasto con il parametro costituzionale invocato dal ricorrente.

### 3.3.5. *Il ricorso al mercato finanziario.*

Con la **sentenza n. 70 del 2012**, la Corte ha anche affrontato la questione di legittimità dell'art. 5 l.r. Campania n. 5 del 2011, nella parte in cui autorizza il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2011, entro il limite di euro 58.450.000,00, per la realizzazione di investimenti e per partecipare a società che svolgano attività strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione nonché per il pagamento degli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate, senza peraltro specificarne la quantificazione né i capitoli e le UPB di relativa copertura finanziaria, non consentendo quindi di verificare né l'ammontare della somma derivante dal ricorso al mercato finanziario utilizzata né se la stessa venga effettivamente utilizzata per spese di investimento.

A tal riguardo la Corte costituzionale ha reputato non sufficienti le informazioni contenute nell'allegato C all'impugnata legge regionale n. 5 del 2011, ove viene indicata la UPB 22.84.245, denominata «2007/2013 – Fondo unico UE/Stato/Regione per spese di investimento» “perché la sinteticità del richiamo non consente di verificare se la Regione abbia osservato le regole ed i limiti previsti dall'art. 1, commi da 16 a 19, della legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria 2004)” e “non garantisce, dunque, che il nuovo ricorso all'indebitamento sia esente da vizi poiché non fornisce il dettaglio delle tipologie di investimento in concreto programmate”. Le disposizioni richiamate, e violate dalla legge regionale in questione, costituiscono parametro interposto, quali norme di principio di coordinamento della finanza pubblica a cui le Regioni devono attenersi (art. 117, terzo comma, Cost.) “in quanto servono a controllare l'indebitamento complessivo delle amministrazioni nell'ambito della cosiddetta finanza allargata, nonché il rispetto dei limiti interni alla disciplina dei prestiti pubblici”. Esse integrano altresì “principi di salvaguardia dell'equilibrio del bilancio ai sensi dell'art. 81, quarto comma, Cost. Pertanto, la mancata dimostrazione del loro rispetto nell'impostazione del bilancio di previsione 2011 rende costituzionalmente illegittima in parte qua la legge n. 5 del 2011”. I chiarimenti resi dalla Corte costituzionale assegnano così al bilancio, un ruolo essenziale a garanzia dell'effettivo rispetto della *golden rule* sancita dall'art. 119, ultimo comma, Cost.

Con la **sentenza n. 309 del 2012**, sempre a proposito di oneri da coprire con il ricorso al mercato finanziario, la Corte ha ritenuto la incostituzionalità del comma 1 dell'art. 5 della legge reg. Campania n. 2 del 2012, che autorizza specificamente il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2012, del comma 2, che determina il limite complessivo del nuovo indebitamento, e del comma 3, afferente alle modalità temporali di ammortamento dei nuovi prestiti, in quanto – ha ritenuto la Corte – nelle disposizioni impugnate e nell'allegato bilancio di previsione della Regione Campania non è presente alcun rinvio ad appropriata allegazione comprovante la compatibilità delle operazioni di indebitamento programmate con i vincoli di cui all'art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970, norma interposta specifica i principi nel caso concreto rispetto agli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e) Cost. (“sistema contabile dello Stato”). Sicché, sulla base di dette prescrizioni, la legge regionale che autorizza l'accensione di nuovi prestiti dovrebbe specificare l'incidenza di questi ultimi sui singoli esercizi futuri, i mezzi necessari per la copertura degli oneri, nonché il rispetto del limite percentuale del 20%, con riguardo sia alle rate di ammortamento dei mutui pregressi che di quelli programmati per l'esercizio in corso.

### ***3.3.6. Il ricorso a strumenti finanziari derivati.***

Con la **sentenza n. 70 del 2012**, la Corte ha affrontato la questione del ricorso da parte delle Amministrazioni pubbliche, nella gestione del proprio debito, a strumenti di finanza non tradizionale e sull'effettiva osservanza del principio di copertura finanziaria con riferimento agli oneri dagli stessi derivanti.

La Corte ha in proposito ricordato che l'art. 62, comma 8, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni dalla legge n. 133 del 2008 ha, tra l'altro, la finalità di garantire che le modalità di accesso ai contratti derivati da parte delle Regioni e degli enti locali siano accompagnate da cautele in grado di prevenire l'accollo da parte degli enti pubblici di oneri impropri e non prevedibili all'atto della stipulazione. Ciò in considerazione della natura di questa tipologia di contratti, aventi caratteristiche fortemente aleatorie, tanto più per le finanze di un'amministrazione pubblica.

Per questo motivo è stato affermato trattarsi di una disciplina «che, tutelando il mercato e il risparmio, assicura anche la tutela del patrimonio dei soggetti pubblici» (sentenza n. 52 del 2010).

In definitiva, proprio le peculiari caratteristiche di tali strumenti hanno indotto il legislatore statale a prevedere, limitatamente alle contrattazioni in cui siano parte le Regioni e gli enti locali, una specifica normativa non solo per l'accesso al relativo mercato mobiliare, ma anche per la loro gestione e rinegoziazione, che presentano, parimenti, ampi profili di spiccata aleatorietà in grado di pregiudicare il complesso «delle risorse finanziarie pubbliche utilizzabili dagli enti stessi per il raggiungimento di finalità di carattere, appunto, pubblico e, dunque, di generale interesse per la collettività» (sentenza n. 52 del 2010).

La censura proposta dall'Avvocatura generale dello Stato – accolta dalla Corte – si fonda sul mancato adempimento sostanziale dei precetti contenuti nella norma interposta poiché la sintetica compilazione regionale non è idonea ad assolverne le finalità di ridurre – attraverso precise e aggiornate informazioni sulla storia, sullo stato e sugli sviluppi di tali tipologie negoziali – i rischi connessi alla gestione e alla rinegoziazione e prevenire e ridurre gli effetti negativi che possono essere prodotti da clausole contrattuali già vigenti e da altre eventualmente inserite nelle successive transazioni novative.

In effetti – secondo la Corte – la norma, nel disporre che «Gli enti di cui al comma 2 allegano al bilancio di previsione e al bilancio consuntivo una nota informativa che evidenzia gli oneri e gli impegni finanziari, rispettivamente stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che includono una componente derivata», non si limita a richiedere un'indicazione sommaria e sintetica dei derivati stipulati dall'ente pubblico, ma pretende l'analitica definizione degli oneri già affrontati e la stima di quelli sopravvenienti sulla base delle clausole matematiche in concreto adottate con riferimento all'andamento dei mercati finanziari.

In questa prospettiva, la salvaguardia degli equilibri di bilancio ex art. 81, quarto comma, Cost. (parametro invocato) risulta inscindibilmente connessa al coordinamento della finanza pubblica perché, da un lato, i richiesti elementi, di carattere non solo finanziario ma anche economico (valore del contratto nel suo complesso), costituiscono indefettibili informazioni al fine della definizione dell'indebitamento pubblico in ambito nazionale;

dall'altro – e ciò inerisce alla censura formulata – sono finalizzati a verificare che l'impostazione e la gestione del bilancio siano conformi alle regole di sana amministrazione.

Nella situazione in esame, queste consistono in un'esplicita estensione della salvaguardia dell'equilibrio tendenziale del bilancio preventivo alla gestione in corso ed agli esercizi futuri, in considerazione del forte impatto che questi contratti aleatori e pluriennali possono avere sugli elementi strutturali della finanza regionale. Ciò soprattutto in relazione alla prevenzione di possibili decisioni improprie, le quali potrebbero essere favorite dall'assenza di precisi ed invalicabili parametri di riferimento.

D'altro canto – ha ricordato la Corte – la forza espansiva dell'art. 81, quarto comma, Cost. nei riguardi delle fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse, è frutto di un costante orientamento di questa Corte (sentenze n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991, n. 283 del 1991, n. 69 del 1989, n. 17 del 1968, n. 47 del 1967 e n. 1 del 1966).

Per questo motivo la redazione della nota in termini sintetici ed incompleti e la mancata indicazione analitica delle unità previsionali di base e dei capitoli, sui quali ricade materialmente la gestione dei contratti, appaiono pregiudizievoli degli equilibri dell'esercizio in corso e di quelli futuri, nella misura in cui non determinano le modalità di copertura degli oneri nascenti dallo sviluppo attuativo dei contratti derivati stipulati e non forniscono appropriate informazioni per adottare coerenti opzioni contrattuali ed efficaci procedure di verifica.

### ***3.3.7. L'utilizzo del Fondo sanitario regionale.***

Con la **sentenza n. 51 del 2012**, la Corte ha censurato una delibera legislativa della Regione Siciliana che prevedeva l'utilizzo di risorse dal Fondo sanitario regionale, ritenendola illegittima in relazione all'art. 81, quarto comma, Cost., in regione del divieto, contenuto nella Disciplina dei piani di rientro, di estendere il finanziamento a servizi non espressamente previsti dal piano stesso, è fondata.

La Corte ha ritenuto la disciplina regionale denunciata in contrasto norme statali (art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006; art. 2, commi 80, secondo periodo, e 95, della legge n. 191 del 2009; art. 11, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010; art. 20, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 118 del 2011) espressive di principi di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. nonché specificazione del principio di copertura della spesa contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto disciplinano meccanismi vincolanti finalizzati a prevenire e a precludere ipotesi di spesa non assistite da adeguato finanziamento.

La Corte ha riassunto dette prescrizioni come segue: a) clausola generale di vincolo del PDR sugli interventi regionali presenti e futuri – sia a carattere normativo che amministrativo – con effetto interdittivo di qualsiasi disposizione incompatibile con gli impegni assunti ai fini del risanamento economico-finanziario del disavanzo sanitario regionale in modo da garantire contemporaneamente detto processo di risanamento e i LEA, attraverso un rigoroso percorso di selezione dei servizi finanziabili; b) valorizzazione di un modulo procedimentale “pattizio”, che si concreta nella esplicita condivisione, da parte delle Regioni con disavanzi nel settore sanitario, dei percorsi di risanamento e di specificazione dei LEA finanziati, nonché della facoltà di protrarne, con autonoma iniziativa, i tempi di attuazione; c) necessaria

“conciliazione contabile” tra le spese previste nei piani di rientro ed il bilancio di previsione dell’esercizio di riferimento. Quest’ultima regola si ricollega direttamente al principio della previa copertura della spesa in sede legislativa, il quale presuppone il necessario collegamento e la conseguente coerenza tra il fabbisogno finanziario contenuto nella nuova legge o nel disegno di legge e le relative risorse allocate nel bilancio dell’esercizio cui l’entrata in vigore del nuovo provvedimento legislativo pertiene. Come questa Corte ha già avuto modo di affermare, la stretta relazione tra la nuova legge e il bilancio di previsione non può essere demandata «in sede diversa e in un momento successivo a quello indefettibilmente previsto dall’art. 81, quarto comma, Cost.» (sentenza n. 192 del 2012).

Ebbene, ha osservato la Corte, con riguardo ai profili sub a) e b) non è controverso che la Regione siciliana sia stata sottoposta al regime vincolato del piano di rientro e che – su espressa iniziativa di detta Regione – il regime stesso sia stato esteso, senza alcuna interruzione temporale, al triennio 2013 - 2015 per effetto dell’art. 11, comma 1, del d.l. n. 78 del 2011, convertito dalla legge n. 122 del 2010 e dell’esercitata opzione di cui all’art. 15, comma 20, del d.l. n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012. E’ altresì certo che nessun servizio previsto nell’impugnato disegno di legge sia presente tra le attività – ed in particolare all’interno della tabella afferente agli obiettivi generali specifici ed operativi finalizzati ad assicurare i LEA sul territorio regionale – per le quali è consentito l’impiego del Fondo sanitario regionale sottoposto ai vincoli del piano di rientro. Per questo motivo l’imputazione della spesa al Fondo sanitario regionale, prevista dall’art. 8, comma 1, dell’impugnato disegno di legge n. 483 del 2012, è stata ritenuta in contrasto con le prescrizioni dell’art. 1, comma 796, lettera b), della legge 296 del 2006 e dell’art. 2, commi 80, secondo periodo, e 95 della legge n. 191 del 2009 e ciò determina la violazione dell’art. 81, quarto comma, Cost.

Con riguardo al profilo sub c) di corrispondenza tra copertura finanziaria del disegno di legge e articolazione del bilancio, la Corte ha rilevato come la formulazione dell’art. 8, commi 1 e 2, non sia conforme all’art. 20, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 118 del 2011, anch’esso specificativo dell’art. 81, quarto comma, Cost. Il comma 1 dell’art. 8, facendo oscillare il finanziamento tra euro un milione ed euro tre milioni e non quantificando quest’ultimo con criteri certi, lo rende insuscettibile di essere inserito in apposita posta di bilancio correlata alla dimensione finanziaria e alla specificità dell’obiettivo; il comma 2, prevedendo l’impiego di non meglio individuati «singoli fondi strutturali europei», non ne consente il riferimento all’«esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite». Esso impedisce, infatti, la «confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento» e, in definitiva, la «verifica delle ulteriori risorse rese disponibili [dalla Regione] per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale» (art. 20, comma 1, d.lgs. n. 118 del 2011).

### **3.4. Le quantificazioni degli oneri.**

#### ***3.4.1. Le tecniche di quantificazione degli oneri.***

Con le sentenze **nn. 115 e 214 del 2012 e 18, 28 e 51 del 2013**, la Corte ha dichiarato la incostituzionalità di norme regionali che, nel dare vita (sentenze n. 214 del 2012, n. 18 e n. 28 del 2013) o nel riorganizzare (sentenza n. 115 del 2012) strutture amministrative, avevano



omesso di indicare «il relativo organico e la disponibilità dei mezzi necessari per il loro funzionamento», in tal modo sottraendosi all'obbligo di stabilire l'entità e la conseguente copertura della spesa.

Nella **sentenza n. 131 del 2012**, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 13 della legge della Regione Calabria n. 24 del 2011<sup>4</sup> per violazione dell'art. 81 Cost., in quanto la Corte ha indicato a copertura una somma sicuramente insufficiente per coprire tutte le spese per il funzionamento del Centro regionale sangue, incluse quelle per il personale (a cui peraltro la legge non fa alcun riferimento); dall'altro, il comma 2, non quantifica l'ammontare degli oneri finanziari per gli anni successivi al 2011, né specifica i relativi mezzi di copertura.

Analogamente, la Corte, con la **sentenza n. 212 del 2012**, ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 4, comma 11, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, in quanto la predetta norma regionale, nel disporre la proroga fino al 31 dicembre 2012 del «progetto SIADARS per la realizzazione di un primo nucleo dell'archivio storico e reclutamento di personale archivistico qualificato», comporta una spesa (appunto quella necessaria per l'attuazione del progetto) che il legislatore regionale non ha quantificato, senza prevedere la necessaria copertura finanziaria.

#### ***3.4.2. Copertura di oneri aventi una consistenza variabile e circoscritta nel tempo: il Fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, di previdenza e di assistenza del personale dipendente dall'amministrazione regionale.***

Con la **sentenza n. 26 del 2013**, la Corte ha scrutinato l'intera legge della Regione autonoma Sardegna 22 dicembre 2011, n. 27, recante «Riforma della legge regionale 5 maggio 1965, n. 15 (Istituzione di un fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, di previdenza e di assistenza del personale dipendente dall'Amministrazione regionale)».

In particolare, l'art. 4, comma 2, della legge impugnata, prevedendo l'erogazione di un contributo specifico da parte della Regione per il raggiungimento dell'equilibrio finanziario determinato dall'entrata a regime del sistema contributivo di cui al precedente art. 3, comma 1, fa rinvio, per la copertura dell'onere, a successivi provvedimenti da assumere con legge finanziaria (art. 16, comma 2).

In proposito, quanto al giudizio di idoneità delle modalità di copertura delle diverse tipologie di spesa, la Corte ha ricordato che il principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte.

Con riguardo al caso esaminato, ha soggiunto la Corte, il carattere precettivo generale dell'art. 81, quarto comma, Cost. è in grado di vincolare la disciplina delle fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse (sentenze n. 70 del 2012, n. 25 del 1993, n. 384 del 1991, n. 19 del 1970). Gli artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009 costituiscono una mera specificazione del principio in questione con riguardo a detta categoria di spese: l'art. 17 inerisce alle modalità di copertura finanziaria delle leggi statali; l'art. 19 le

---

<sup>4</sup> Secondo il quale «la copertura finanziaria degli oneri finanziari derivanti dalla presente legge, quantificati per l'esercizio finanziario 2011 in euro 500.000,00, è garantita dalle risorse finanziarie allocate alla U.P.B. 6.1.04.02 (capitolo 61040205) dello stato di previsione della spesa del bilancio 2011. Per gli anni successivi, alla copertura finanziaria degli oneri previsti dalla presente legge, si provvede con la legge di approvazione del bilancio della Regione e con la collegata legge finanziaria che l'accompagna».

estende a tutte le Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano. In sostanza le due disposizioni non comportano un'innovazione al principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica (come confermato, tra l'altro, dall'incipit dell'art. 17: «in attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione...») ispirata dalla crescente complessità della finanza pubblica.

Inoltre, la Corte ha ribadito che: a) le leggi istitutive di nuove spese debbono contenere una «esplicita indicazione» del relativo mezzo di copertura (*ex plurimis*, sentenze n. 386 e n. 213 del 2008, n. 359 del 2007 e n. 9 del 1958); b) che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali (*ex plurimis*, sentenze n. 213 del 2008 e n. 16 del 1961); c) che solo per le spese continuative e ricorrenti è consentita l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale, in coerenza con quanto previsto – tra l'altro – dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 (sentenze n. 446 del 1994, n. 26 del 1991 e n. 331 del 1988).

Orbene, ha affermato la Corte, la fattispecie in esame non è ascrivibile alla categoria delle spese continuative e ricorrenti, le quali sono caratterizzate da una costante incidenza su una pluralità indefinita di esercizi finanziari. Al contrario, essa deve essere catalogata tra le spese pluriennali aventi una consistenza variabile e circoscritta nel tempo, secondo il concreto fabbisogno che le esigenze di riequilibrio del fondo pensionistico comportano. Per questo motivo la disposizione in esame, come ciascuna legge che produce nuovi o maggiori oneri, avrebbe dovuto indicare espressamente, per ciascun esercizio coinvolto, il limite di spesa e la specifica clausola di salvaguardia finalizzata a compensare gli effetti eccedenti le previsioni iniziali. In situazioni nelle quali la quantificazione degli oneri non può prescindere da stime economiche presuntive basate su calcoli matematici e statistici, il legislatore prevede (art. 17 della legge n. 196 del 2009) l'obbligo di una relazione tecnica giustificativa degli stanziamenti di bilancio ed illustrativa delle modalità dinamiche attraverso le quali qualsiasi sopravvenienza possa essere gestita in ossequio al principio dell'equilibrio del bilancio.

In particolare, l'art. 17, comma 7, della legge n. 196 del 2009 – le cui modalità sono estese alle Regioni e alle Province autonome dal successivo art. 19, comma 2 – prescrive per le disposizioni legislative in materia pensionistica «un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari».

Nel caso di specie – ha osservato la Corte – alla disposizione impugnata avrebbe dovuto accompagnarsi apposita relazione tecnica riferita ad elementi di valutazione indispensabili, quali il censimento delle categorie dei destinatari, il loro numero, le diversificate dinamiche di sviluppo, con particolare riguardo alle aspettative di vita, agli automatismi – diretti ed indiretti – inerenti all'intero periodo necessario per provvedere al riequilibrio del fondo, nonché ad ogni altro elemento utile per assicurare l'attendibilità delle quantificazioni. In assenza di dette componenti la clausola di salvaguardia diventerebbe elemento puramente formale, senza possibilità di operare in modo efficace ogni qualvolta l'andamento degli oneri programmati dovesse discostarsi in aumento rispetto alle previsioni iniziali.

Dunque, ha concluso la Corte, gli adempimenti previsti per la copertura di detta tipologia di spesa non sono stati rispettati né con la legge regionale impugnata né con la successiva legge finanziaria. Il tipo di spesa in esame appartiene alla categoria degli oneri pluriennali con carattere non uniforme e temporalmente circoscrivibile e per questo motivo esso non può essere assentito attraverso una stima apodittica dei conseguenti oneri.

### ***3.4.3. I residui perenti e loro copertura con stanziamenti di bilancio.***

Con la **sentenza n. 70 del 2012**, la Corte ha dichiarato la incostituzionalità dell'art. 1, comma 6, della legge regionale della Regione Campania n. 5 del 2011, per violazione dell'art. 81 quarto comma Cost., in quanto l'entità dello stanziamento di bilancio a copertura dei residui perenti non è stata ritenuta improntata al criterio della prudenza.

Difatti, la Corte a fronte di un ammontare di 3.700.000.000,00 euro di residui perenti al 31 dicembre 2008, ha ritenuto non prudenziale lo stanziamento di bilancio pari a 500.000,00 euro. La Corte ha spiegato che la perenzione amministrativa consiste nell'eliminazione dalla contabilità finanziaria dei residui passivi non smaltiti, decorso un breve arco temporale dall'esercizio in cui è stato assunto il relativo impegno. Ma essa, fino alla decorrenza dei termini per la prescrizione, non produce alcun effetto sul diritto del creditore, la cui posizione è assolutamente intangibile da parte dei procedimenti contabili. Sicché l'amministrazione debitrice deve essere sempre pronta a pagare secondo i fisiologici andamenti dell'obbligazione passiva: le somme eliminate, ma correlate a rapporti obbligatori non quiescenti, devono quindi essere reiscritte nell'esercizio successivo a quello in cui è maturata la perenzione per onorare i debiti alle relative scadenze.

Da ciò consegue, secondo la Corte, l'indefettibile principio di conservazione delle risorse necessarie per onorare il debito della pubblica amministrazione, che di recente si accentuato attraverso una più rigorosa disciplina dei tempi di adempimento da parte di quest'ultima (tra i provvedimenti legislativi sollecitatori è opportuno richiamare il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, recante «Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali» e la direttiva 16 febbraio 2011, n. 2011/7/UE, recante «Direttiva del parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nella transazioni commerciali (rifusione) (Testo rilevante ai fini del SEE)»).

La Corte ha dunque concluso che caratteristica fondamentale del bilancio di previsione è quella di riferirsi alle operazioni ipotizzate nell'esercizio di riferimento, le quali – proprio in base al principio costituzionale dell'equilibrio tendenziale tra spese ed entrate di cui all'art. 81, quarto comma, Cost. – dovrebbero compensarsi nel confronto tra attività e passività.

Poiché dette operazioni compensative sono collegate – nel caso dei residui perenti – a rapporti obbligatori passivi già strutturati, è evidente, secondo la Corte, che una percentuale di copertura così bassa tra risorse destinate alle reiscrizioni (500.000,00 euro) e somme afferenti ad obbligazioni passive pregresse (3.700.000.000,00 euro) orienta la futura gestione del bilancio verso un inevitabile squilibrio.

### ***3.4.4. Clausola di salvaguardia.***

Con la **sentenza n. 192 del 2012**, la Corte ha scrutinato disposizioni regionali secondo cui la spesa in contestazione sarebbe stata «consentita solo nei limiti delle entrate preventivamente accertate» dalla Giunta e dagli uffici amministrativi (art. 31, comma 5, della legge regionale n. 35 del 2011 e art. 5, comma 5, della legge regionale n. 39 del 2011).

Orbene, ha osservato la Corte, il principio della previa copertura della spesa in sede legislativa è inderogabile, ai sensi dell'art. 81, quarto comma, Cost.; e da esso deriva la

necessità della corretta redazione del bilancio di previsione, la cui articolazione ed approvazione è riservata al Consiglio regionale e non può essere demandata – per specifiche azioni attinenti alla salvaguardia degli equilibri del bilancio – agli organi di gestione in sede diversa e in un momento successivo da quello indefettibilmente previsto dall'art. 81, quarto comma, Cost.

La Corte ha anche ricordato di avere affermato che «nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti» (sentenza n. 70 del 2012). Ebbene, con le norme censurate la Regione Abruzzo, rinviando alla Giunta e agli apparati amministrativi la verifica *ex post* della eventuale copertura, ha violato entrambe le regole che individuano, proprio nel presidio legislativo, il meccanismo in grado di tutelare, attraverso la prevenzione, gli equilibri del bilancio. Così operando essa ha ampliato in modo illegittimo le prerogative degli organi preposti alla gestione e alla esecuzione del bilancio, il cui perimetro operativo deve essere invece saldamente circoscritto entro le autorizzazioni di spesa legislative, evitando commistioni di ruoli intrinsecamente rischiose per l'equilibrio della finanza regionale e per i più generali equilibri della finanza pubblica. La Corte ha concluso precisando in proposito che «la stima e la copertura in sede preventiva, effettuate in modo credibile e ragionevolmente argomentato secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile, salvaguardano la gestione finanziaria delle inevitabili sopravvenienze passive che conseguono all'avvio di nuove attività e servizi» (sentenza n. 115 del 2012).

#### **3.4.5. Argomenti di prova.**

Con la **sentenza n. 70 del 2012**, la Corte, in occasione della valutazione invocata solidità storica del bilancio regionale, sul piano fattuale e probatorio, ha dato rilievo ad una delibera della Sezione del controllo della Regione Campania – emessa nell'esercizio della funzione di controllo sul rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2008 – ultimo rendiconto approvato alla data di approvazione del bilancio 2011 – con la quale erano state accertate (delibera n. 245 del 2011) rilevanti criticità nella struttura e nell'equilibrio della situazione economico finanziaria della Regione stessa, così riassunte: mancata imputazione delle risorse affluite nei conti di tesoreria, ivi conservate per lunghi periodi sì da pregiudicare il regolare accertamento delle pertinenti entrate; “superfetazione” di residui attivi e passivi attraverso un anomalo passaggio nelle partite di giro di somme per molto tempo in attesa di definitiva imputazione; mantenimento di un ingente volume di residui attivi, a fronte dei quali non esiste il correlato credito per effetto della già avvenuta riscossione nelle contabilità speciali.

#### **3.5. “La relazione tecnica”**

La Consulta ha anche rimarcato che per l'effettuazione dello scrutinio di legittimità costituzionale è necessario disporre di tutti gli elementi informativi richiesti dalla legge, primo

fra tutti, la “relazione tecnica” (**sentenza n. 26 del 2013**). Anche il legislatore regionale è chiamato al rispetto dell’obbligo (art. 17 della legge n. 196 del 2009) di redigere una relazione tecnica giustificativa degli stanziamenti di bilancio ed illustrativa delle modalità dinamiche attraverso le quali qualsiasi sopravvenienza possa essere gestita in ossequio al principio dell’equilibrio del bilancio (v. sentenza n. 26 del 2013 che, in sostanza costituisce una conferma della sentenza n. 313 del 1994).

Per questa ragione, anche per le leggi regionali, è essenziale che la relazione tecnica indichi ogni elemento utile per assicurare l’attendibilità delle quantificazioni: in assenza di dette componenti la clausola di salvaguardia diventerebbe elemento puramente formale, senza possibilità di operare in modo efficace ogni qualvolta che l’andamento degli oneri programmati dovesse discostarsi in aumento rispetto alle previsioni iniziali (**sentenza n. 26 del 2013**).

La relazione tecnica potrebbe inoltre offrire utili elementi informativi – anche per i profili concernenti gli effetti di ciascuna disposizione legislativa sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell’indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, prefigurati *ex ante*, insieme a quello di competenza finanziaria a garanzia dei complessivi equilibri di finanza pubblica (v. Corte dei conti, *Relazione al rendiconto generale dello Stato per l’esercizio 2010*, Capitolo V, *Ordinamento contabile*, punto 27.1, giugno 2011) – alla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità degli atti di variazione di bilancio (art. 3, comma 1, lettera h, della legge n. 20 del 1994), poiché, come è noto, l’esame di detti atti può costituire l’occasione per la Corte dei conti di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale, in relazione all’art. 81 Cost., delle leggi di spesa dello Stato di cui gli atti di variazione costituiscono attuazione (*ex plurimis*, sentenza n. 384 del 1991).

### **3.6. I controlli**

Di rilievo è la **sentenza n. 60 del 2013** con la quale la Corte ha risolto a favore dello Stato un conflitto di attribuzione elevato dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti della Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, che ha approvato, con apposita deliberazione, il programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l’anno 2012; la ricorrente lamentava la lesione, ad opera di detta deliberazione, le prerogative provinciali nella materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

Merita segnalazione, ai fini che interessano, l’affermazione secondo la quale le disposizioni di cui all’articolo 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005, concorrendo «alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell’equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno» (sentenze n. 198 del 2012 e n. 179 del 2007), hanno introdotto controlli di legalità e di regolarità sulle finanze pubbliche attribuiti alla Corte dei conti in riferimento alle compatibilità poste dagli articoli 81 e 119 Cost. e agli obiettivi parametrici di governo dei conti pubblici concordati in sede europea ai quali il legislatore regionale, ancorché dotato di autonomia speciale, non può sottrarre gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale.

La sentenza afferma inoltre che il controllo sulla gestione economico-finanziaria degli enti territoriali attribuito alla Corte dei conti in veste di organo terzo (*ex plurimis*, sentenze n. 267 del 2006 e n. 64 del 2005), al servizio dello Stato-ordinamento (*ex plurimis*, sentenze n.

267 del 2006, n. 470 del 1997 e n. 29 del 1995), risulta collocabile nel quadro delle complessive relazioni sinergiche e funzionali con riguardo all'esercizio dell'attività di controllo esterno, finalizzate a garantire il rispetto dei richiamati parametri costituzionali e degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea (*ex plurimis*, sentenze n. 267 del 2006, n. 181 del 1999, n. 470 del 1997, n. 29 del 1995); controllo avente ad oggetto l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico.

Alla Provincia autonoma – ha affermato la Corte – spettano invece diverse forme di controllo interno sulla gestione delle risorse finanziarie, ancorché declinate in forma differenziata rispetto agli altri enti territoriali secondo quanto previsto dalle peculiari condizioni dello statuto di autonomia. Né può trascurarsi che tale distinzione, su cui poggia l'estensione agli enti territoriali dotati di autonomia speciale del controllo sulla legalità e sulla regolarità della gestione economico-finanziaria, assuma ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012, che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

#### **4. L'operare congiunto degli artt. 81, quarto comma, Cost. e 117, terzo comma, Cost. (coordinamento della finanza pubblica).**

Con le sentenze nn. **70 del 2012, n. 28 e n. 51 del 2013**, la Corte ha individuato talune “norme interposte” statali al cui rispetto è tenuta la legislazione regionale di spesa a garanzia dell'attuazione dell'art. 81, quarto comma, Cost.

Con la **sentenza n. 70 del 2012**, ha scrutinato, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost.: a) l'art. 5 della legge della Regione Campania n. 5 del 2011, censurato nella parte in cui autorizza il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2011, entro il limite di euro 58.450.000,00, per la realizzazione di investimenti e per partecipare a società che svolgano attività strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione, nonché per il pagamento degli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate; b) l'art. 5 della stessa legge della Regione Campania n. 5 del 2011 in correlazione all'art. 10, comma 2, ed al pertinente allegato G, ove è allocata la nota informativa che evidenzia gli oneri e gli impegni scaturenti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati e da contratti di finanziamento comprendenti una componente derivata, secondo quanto previsto dall'art. 62, comma 8, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008, come integrato dall'articolo 3, comma 1, della legge 22 dicembre 2008, n. 203 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2009).

Con riferimento alla questione sub a), la Corte ha ritenuto che detta disposizione regionale, non contenendo il dettaglio dei capitoli e delle unità previsionali di base (UPB),

non consente di verificare se la somma derivante dal ricorso al mercato finanziario sia utilizzata effettivamente per spese di investimento; di qui il contrasto con l'art. 3, commi 16-19, della legge statale n. 350 del 2003, convertito nella legge n. 133 del 2008<sup>5</sup>, che costituiscono contemporaneamente norme di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. (in quanto servono a controllare l'indebitamento complessivo delle amministrazioni nell'ambito della cosiddetta finanza allargata, nonché il rispetto dei limiti interni alla disciplina dei prestiti pubblici) e principi di salvaguardia dell'equilibrio del bilancio ai sensi dell'art. 81, quarto comma, Cost. Pertanto, la mancata dimostrazione del loro rispetto nell'impostazione del bilancio di previsione 2011 rende costituzionalmente illegittima in parte qua la legge n. 5 del 2011.

Con riferimento alla questione sub b), la Corte ha ritenuto che la disposizione contrasti con l'art. 62, comma 8, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008.

Secondo la Corte, la norma, nel disporre che «Gli enti di cui al comma 2 allegano al bilancio di previsione e al bilancio consuntivo una nota informativa che evidenzia gli oneri e

---

<sup>5</sup>Dette disposizioni – come modificate dall'art. 62, comma 9, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, in legge n. 133 del 2008, – sono così articolate: «16. Ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, le regioni a statuto ordinario, gli enti locali, le aziende e gli organismi di cui agli articoli 2, 29 e 172, comma 1, lettera b), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ad eccezione delle società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici, possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. Le regioni a statuto ordinario possono, con propria legge, disciplinare l'indebitamento delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere e degli enti e organismi di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, solo per finanziare spese di investimento. 17. Per gli enti di cui al comma 16 costituiscono indebitamento, agli effetti dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, l'assunzione di mutui, l'emissione di prestiti obbligazionari, le cartolarizzazioni di flussi futuri di entrata non collegati a un'attività patrimoniale preesistente e le cartolarizzazioni con corrispettivo iniziale inferiore all'85 per cento del prezzo di mercato dell'attività oggetto di cartolarizzazione valutato da un'unità indipendente e specializzata. Costituiscono, inoltre, indebitamento le operazioni di cartolarizzazione accompagnate da garanzie fornite da amministrazioni pubbliche e le cartolarizzazioni e le cessioni di crediti vantati verso altre amministrazioni pubbliche nonché, sulla base dei criteri definiti in sede europea dall'Ufficio statistico delle Comunità europee (EUROSTAT), l'eventuale premio incassato al momento del perfezionamento delle operazioni derivate. Non costituiscono indebitamento, agli effetti del citato articolo 119, le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio. 18. Ai fini di cui all'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, costituiscono investimenti: a) l'acquisto, la costruzione, la ristrutturazione e la manutenzione straordinaria di beni immobili, costituiti da fabbricati sia residenziali che non residenziali; b) la costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere e impianti; c) l'acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale; d) gli oneri per beni immateriali ad utilizzo pluriennale; e) l'acquisizione di aree, espropri e servitù onerose; f) le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale, nei limiti della facoltà di partecipazione concessa ai singoli enti mutuatari dai rispettivi ordinamenti; g) i trasferimenti in conto capitale destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni; h) i trasferimenti in conto capitale in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o di proprietari o gestori di impianti, di reti o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, le cui concessioni o contratti di servizio prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata. In tale fattispecie rientra l'intervento finanziario a favore del concessionario di cui al comma 2 dell'articolo 19 della legge 11 febbraio 1994, n. 109; i) gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici attuativi, esecutivi, dichiarati di preminente interesse regionale aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio. 19. Gli enti e gli organismi di cui al comma 16 non possono ricorrere all'indebitamento per il finanziamento di conferimenti rivolti alla ricapitalizzazione di aziende o società finalizzata al ripiano di perdite. A tale fine l'istituto finanziatore, in sede istruttoria, è tenuto ad acquisire dall'ente l'esplicazione specifica sull'investimento da finanziare e l'indicazione che il bilancio dell'azienda o della società partecipata, per la quale si effettua l'operazione, relativo all'esercizio finanziario precedente l'operazione di conferimento di capitale, non presenta una perdita di esercizio».

gli impegni finanziari, rispettivamente stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che includono una componente derivata», non si limita a richiedere un'indicazione sommaria e sintetica dei derivati stipulati dall'ente pubblico, ma pretende l'analitica definizione degli oneri già affrontati e la stima di quelli sopravvenienti sulla base delle clausole matematiche in concreto adottate con riferimento all'andamento dei mercati finanziari.

In questa prospettiva, la salvaguardia degli equilibri di bilancio ex art. 81, quarto comma, Cost. (parametro invocato) risulta inscindibilmente connessa al coordinamento della finanza pubblica perché, da un lato, i richiesti elementi, di carattere non solo finanziario ma anche economico (valore del contratto nel suo complesso), costituiscono indefettibili informazioni al fine della definizione dell'indebitamento pubblico in ambito nazionale; dall'altro – e ciò inerisce alla censura formulata – sono finalizzati a verificare che l'impostazione e la gestione del bilancio siano conformi alle regole di sana amministrazione.

Nella situazione in esame, ha rimarcato la Corte, queste consistono in un'esplicita estensione della salvaguardia dell'equilibrio tendenziale del bilancio preventivo alla gestione in corso ed agli esercizi futuri, in considerazione del forte impatto che questi contratti aleatori e pluriennali possono avere sugli elementi strutturali della finanza regionale. Ciò soprattutto in relazione alla prevenzione di possibili decisioni improprie, le quali potrebbero essere favorite dall'assenza di precisi ed invalicabili parametri di riferimento.

Per questo motivo – ha concluso la Corte – la redazione della nota in termini sintetici ed incompleti e la mancata indicazione analitica delle unità previsionali di base e dei capitoli, sui quali ricade materialmente la gestione dei contratti, appaiono pregiudizievoli degli equilibri dell'esercizio in corso e di quelli futuri, nella misura in cui non determinano le modalità di copertura degli oneri nascenti dallo sviluppo attuativo dei contratti derivati stipulati e non forniscono appropriate informazioni per adottare coerenti opzioni contrattuali ed efficaci procedure di verifica.

Con la **sentenza n. 28 del 2013**, la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo all'art. 24, comma 3, della legge Regione Campania n. 1 del 2012 (che autorizza l'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania ad utilizzare le graduatorie per il profilo di dirigente ambientale, in essere al 31 dicembre 2009, per l'assunzione di personale da proporre allo svolgimento di attività di vigilanza e monitoraggio del territorio). La disposizione, secondo la Corte, nel consentire di procedere ad assunzioni di nuovo personale, attingendo a graduatorie esistenti, ma senza quantificare gli oneri che ne derivano e senza neppure individuare le necessarie coperture finanziarie, contrasta con l'art. 81, quarto comma, Cost. Inoltre – ha aggiunto la Corte – l'autorizzazione, contenuta nella disposizione impugnata, ad utilizzare le graduatorie esistenti ignora i vincoli introdotti dal legislatore statale con l'art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010, già richiamati poco sopra, la cui violazione si ripercuote sull'art. 117, terzo comma, Cost., che attribuisce allo Stato competenze legislative in materia di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. Anche sotto questo profilo, dunque, la disposizione è viziata di illegittimità costituzionale.

Con la **sentenza n. 51 del 2013**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della delibera legislativa relativa al disegno di legge n. 483 (Promozione della ricerca sanitaria), approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 30 luglio 2012, che prevede un



programma di interventi, da gravare sul Fondo sanitario regionale, non ricompresi nelle tipologie di spesa consentite nel piano di rientro.

La delibera impugnata – ha ritenuto la Corte – confligge con le norme statali (art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006; art. 2, commi 80, secondo periodo, e 95, della legge n. 191 del 2009; art. 11, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010; Art. 20, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 118 del 2011<sup>6</sup>) espressive di principi di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art.

---

<sup>6</sup> L'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006 prescrive, tra l'altro, che «Gli interventi individuati dai programmi operativi di riorganizzazione, qualificazione o potenziamento del servizio sanitario regionale, necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, oggetto degli accordi di cui all'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, come integrati dagli accordi di cui all'articolo 1, commi 278 e 281, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sono vincolanti per la regione che ha sottoscritto l'accordo».

Successivamente, i commi 80, secondo periodo, e 95 dell'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Legge finanziaria per il 2010), hanno stabilito che «[...] Gli interventi individuati dal piano sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro. [...] Gli interventi individuati dal piano di rientro sono vincolanti per la Regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro».

L'art. 11, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ha introdotto la possibilità di prorogare i tempi di attuazione dei piani di rientro che non abbiano raggiunto gli obiettivi di riequilibrio, prevedendo che «1. Nel rispetto degli equilibri programmati di finanza pubblica, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, le Regioni sottoposte ai piani di rientro per le quali, non viene verificato positivamente in sede di verifica annuale e finale il raggiungimento al 31 dicembre 2009 degli obiettivi strutturali del Piano di rientro e non sussistono le condizioni di cui all'articolo 2, commi 77 e 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, avendo garantito l'equilibrio economico nel settore sanitario e non essendo state sottoposte a commissariamento, possono chiedere la prosecuzione del Piano di rientro, per una durata non superiore al triennio, ai fini del completamento dello stesso secondo programmi operativi nei termini indicati nel Patto per la salute per gli anni 2010-2012 del 3 dicembre 2009 e all'articolo 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191». Infine, l'art. 15, comma 20, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, statuisce che: «Si applicano, a decorrere dal 2013, le disposizioni di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, qualora al termine del periodo di riferimento del Piano di rientro ovvero della sua prosecuzione, non venga verificato positivamente, in sede di verifica annuale e finale, il raggiungimento degli obiettivi strutturali del piano stesso, ovvero della sua prosecuzione».

Per quel che riguarda il rapporto tra spese sanitarie e disciplina del bilancio regionale, l'art. 20, commi 1 e 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), dispone che: «1. Nell'ambito del bilancio regionale le regioni garantiscono un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle Regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l'esercizio in corso. A tal fine le Regioni adottano un'articolazione in capitoli tale da garantire, sia nella sezione dell'entrata che nella sezione della spesa, ivi compresa l'eventuale movimentazione di partite di giro, separata evidenza delle seguenti grandezze: A) Entrate: a) finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante dalle fonti di finanziamento definite nell'atto formale di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle relative fonti di finanziamento intercettate dall'ente regionale, ivi compresa la mobilità attiva programmata per l'esercizio; b) finanziamento sanitario aggiuntivo corrente, quale derivante dagli eventuali atti regionali di incremento di aliquote fiscali per il finanziamento della sanità regionale, dagli automatismi fiscali intervenuti ai sensi della vigente legislazione in materia di copertura dei disavanzi sanitari, da altri atti di finanziamento regionale aggiuntivo, ivi compresi quelli di erogazione dei livelli di assistenza superiori rispetto ai LEA, da *pay back* e da iscrizione volontaria al Servizio sanitario nazionale; c) finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso; d) finanziamento per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per

117, terzo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 260 del 2012, n. 131 del 2012 e n. 163 del 2011) e contemporaneamente specificazione del principio di copertura della spesa contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto disciplinano meccanismi vincolanti finalizzati a prevenire e a precludere ipotesi di spesa non assistite da adeguato finanziamento.

La Corte ha così riassunto dette prescrizioni: a) clausola generale di vincolo del PDR sugli interventi regionali presenti e futuri – sia a carattere normativo che amministrativo – con effetto interdittivo di qualsiasi disposizione incompatibile con gli impegni assunti ai fini del risanamento economico-finanziario del disavanzo sanitario regionale in modo da garantire contemporaneamente detto processo di risanamento e i LEA, attraverso un rigoroso percorso di selezione dei servizi finanziabili; b) valorizzazione di un modulo procedimentale “pattizio”, che si concreta nella esplicita condivisione, da parte delle Regioni con disavanzi nel settore sanitario, dei percorsi di risanamento e di specificazione dei LEA finanziati, nonché della facoltà di protrarne, con autonoma iniziativa, i tempi di attuazione; c) necessaria “conciliazione contabile” tra le spese previste nei piani di rientro ed il bilancio di previsione dell'esercizio di riferimento. Quest'ultima regola si ricollega direttamente al principio della previa copertura della spesa in sede legislativa, il quale presuppone il necessario collegamento e la conseguente coerenza tra il fabbisogno finanziario contenuto nella nuova legge o nel disegno di legge e le relative risorse allocate nel bilancio dell'esercizio cui l'entrata in vigore del nuovo provvedimento legislativo pertiene. In proposito la Corte ha già avuto modo di affermare, la stretta relazione tra la nuova legge e il bilancio di previsione non può essere demandata «in sede diversa e in un momento successivo a quello indefettibilmente previsto dall'art. 81, quarto comma, Cost.» (sentenza n. 192 del 2012).

Con riguardo ai profili sub a) e b), la Corte ha ritenuto che non è controverso che la Regione siciliana sia stata sottoposta al regime vincolato del piano di rientro e che – su espressa iniziativa di detta Regione – il regime stesso sia stato esteso, senza alcuna interruzione temporale, al triennio 2013 - 2015 per effetto dell'art. 11, comma 1, del d.l. n. 78 del 2011, convertito dalla legge n. 122 del 2010 e dell'esercitata opzione di cui all'art. 15, comma 20, del d.l. n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012. E' altresì certo che nessun servizio previsto nell'impugnato disegno di legge sia presente tra le attività – ed in particolare all'interno della tabella afferente agli obiettivi generali specifici ed operativi finalizzati ad assicurare i LEA sul territorio regionale – per le quali è consentito l'impiego del Fondo sanitario regionale sottoposto ai vincoli del piano di rientro.

---

l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'articolo 20, della legge n. 67 del 1988; B) Spesa: a) spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio e il *pay back*; b) spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza sanitaria superiori ai LEA; c) spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso; d) spesa per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'articolo 20, della legge n. 67 del 1988. 2. Per garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria, le Regioni: a) accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate, nonché gli importi delle manovre fiscali regionali destinate, nell'esercizio di competenza, al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale standard, come stimati dal competente Dipartimento delle finanze. Ove si verificano la perdita definitiva di quote di finanziamento condizionate alla verifica di adempimenti regionali, ai sensi della legislazione vigente, ovvero un minore importo effettivo delle risorse derivanti dalla manovra fiscale regionale che finanzia l'esercizio, detti eventi sono registrati come cancellazione dei residui attivi nell'esercizio nel quale la perdita si determina definitivamente; b) accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso».

Per questo motivo l'imputazione della spesa al Fondo sanitario regionale, prevista dall'art. 8, comma 1, dell'impugnato disegno di legge n. 483 del 2012, contrasta con le prescrizioni dell'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 296 del 2006 e dell'art. 2, commi 80, secondo periodo, e 95 della legge n. 191 del 2009 e ciò determina la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. Sotto questo profilo non rileva la perdurante vigenza dell'art. 66, comma 9, della legge regionale siciliana 1 settembre 1993, n. 25 (Interventi sanitari per l'occupazione produttiva in Sicilia), il quale consente l'imputazione di una quota di spesa pari all'uno per cento del fondo sanitario regionale per finalità ulteriori rispetto a quelle previste dal piano di rientro. Le citate disposizioni, ed in particolare l'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, ne interdicono comunque la efficacia fino alla piena attuazione del piano di rientro.

Con riguardo al profilo sub c) di corrispondenza tra copertura finanziaria del disegno di legge e articolazione del bilancio, la Corte ha rilevato come la formulazione dell'art. 8, commi 1 e 2, non sia conforme all'art. 20, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 118 del 2011, anch'esso specificativo dell'art. 81, quarto comma, Cost. Il comma 1 dell'art. 8, facendo oscillare il finanziamento tra euro un milione ed euro tre milioni e non quantificando quest'ultimo con criteri certi, lo rende insuscettibile di essere inserito in apposita posta di bilancio correlata alla dimensione finanziaria e alla specificità dell'obiettivo; il comma 2, prevedendo l'impiego di non meglio individuati «singoli fondi strutturali europei», non ne consente il riferimento all'«esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite». Esso impedisce, infatti, la «confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento» e, in definitiva, la «verifica delle ulteriori risorse rese disponibili [dalla Regione] per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale» (art. 20, comma 1, d.lgs. n. 118 del 2011).

## **5. L'operare congiunto degli artt. 81, quarto comma, 117, secondo comma, lett. e (sistema tributario e contabile dello Stato), e 117, terzo comma, Cost. (coordinamento della finanza pubblica).**

Con la **sentenza n. 309 del 2012**, la Corte, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. ed alla norma interposta costituita dall'art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970, ha ritenuto la illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, che autorizza specificamente il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2012, comma 2, che determina il limite complessivo del nuovo indebitamento, comma 3, afferente alle modalità temporali di ammortamento dei nuovi prestiti.

La Corte, nelle disposizioni impugnate e nell'allegato bilancio di previsione della Regione Campania non è presente alcun rinvio ad appropriata allegazione comprovante la compatibilità delle operazioni di indebitamento programmate con i vincoli di cui all'art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970, come modificato dall'art. 23 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della L. 25 giugno 1999, n. 208), e successivamente dall'art. 8, comma 2, della legge n. 183 del 2011, secondo il quale «L'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e

interesse dei mutui e delle altre forme di indebitamento in estinzione nell'esercizio considerato deve essere compatibile con i vincoli di cui al comma 1 e non può comunque superare il 20 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della regione ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio pluriennale della regione stessa». Sulla base di dette prescrizioni, la legge regionale che autorizza l'accensione di nuovi prestiti dovrebbe specificare l'incidenza di questi ultimi sui singoli esercizi futuri, i mezzi necessari per la copertura degli oneri, nonché il rispetto del limite percentuale del 20%, con riguardo sia alle rate di ammortamento dei mutui pregressi che di quelli programmati per l'esercizio in corso.

Ciò comporta, secondo la Corte, una violazione delle prescrizioni contenute nella richiamata norma interposta, le quali sono finalizzate alla tutela degli equilibri strutturali di bilancio dell'ente territoriale e, per ciò stesso, costituiscono indefettibili parametri di legittimità per la stipula di nuove operazioni di ricorso al credito. La mancata dimostrazione del rispetto del tetto di indebitamento previsto dalla richiamata disposizione per l'ente territoriale determina l'assoluta preclusione alla legittima assunzione di nuovi prestiti. L'assenza del prospetto riassuntivo degli ammortamenti afferenti ai prestiti stipulati negli anni precedenti e degli oneri susseguenti ai nuovi contratti da stipulare rende infatti sostanzialmente priva del parametro quantitativo di riferimento ogni operazione di ulteriore ricorso al credito. Ne deriva il contrasto dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 5 della legge reg. Campania n. 2 del 2012 con l'art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970 e con gli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e) Cost., di cui la norma interposta specifica i principi nel caso concreto. Con riguardo all'art. 81, quarto comma, Cost., infatti, la dimostrazione del rispetto del parametro strutturale incide sulla copertura della spesa, in relazione alla quale la relativa percentuale è stata fissata per controllare la sostenibilità dell'indebitamento complessivo dell'ente. In riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., inoltre, la violazione delle prescrizioni dell'art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970, finalizzate a dimostrare il rispetto da parte delle Regioni del tetto di indebitamento, costituisce espressione anche della materia "sistema contabile dello Stato". Infatti, la codificazione di parametri standardizzati per il calcolo percentuale dell'indebitamento è fondamentale per consolidare, sotto il profilo contabile, le risultanze di tutti i conti regionali in modo uniforme e trasparente così da assicurare non solo dati finanziari complessivi e comparativi attendibili, bensì anche strumenti conoscitivi per un efficace coordinamento della finanza pubblica, materia concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Quest'ultima è inscindibilmente collegata alla disciplina delle regole di natura contabile che nell'ambito della finanza pubblica allargata sono serventi alla funzione statale di monitoraggio e vigilanza sul rispetto dei complessivi obiettivi di finanza pubblica, cui le stesse Regioni concorrono (*ex plurimis*, sentenze n. 176 del 2012 e n. 52 del 2010).

La Corte ha invece ritenuto inammissibile la questione di cui all'art. 5, comma 4, della legge reg. Campania n. 2 del 2012, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost. con riguardo a tutte le norme interposte invocate nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 9, comma 4, della legge reg. Campania n. 7 del 2002; art. 3, commi dal 16 al 21-bis della legge n. 350 del 2003; art. 62 del decreto legge n.112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008; art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970, come modificato dall'art. 8, comma 2, della legge n. 183 del 2011).

Tuttavia merita qui di essere evidenziato – anche agli effetti della rilevanza della norma statale evocata quale possibile norma interposta – quanto ritenuto dalla Corte con specifico riferimento alle concrete modalità applicative dell'art. 41 della legge n. 448 del 2001 in relazione alle operazioni di ristrutturazione di pertinenza della Regione Campania.

La norma statale (art. 41, comma 2, della legge n. 448 del 2001, che disciplina la ristrutturazione del debito) consente la modifica delle originarie clausole contrattuali delle precedenti operazioni di indebitamento, sottoponendo detta prerogativa ad una serie di condizioni tra le quali spicca (al comma 2) la riduzione del valore finanziario delle passività totali a carico dell'ente territoriale stipulante. Detta prescrizione riduce di per sé in modo significativo il rischio di rideterminazioni contrattuali in contrasto con i principi della sana gestione finanziaria. Tuttavia, le condizioni per l'adozione di tali tipologie contrattuali incontrano ulteriori limiti diretti ed indiretti nelle norme che di recente il legislatore statale ha posto a tutela della correttezza delle operazioni di indebitamento, siano esse nuove o stipulate in relazione a contratti preesistenti. Così, ad esempio, l'art. 3, commi 16 e seguenti, della legge n. 350 del 2003, nella versione attualmente vigente, individua una serie di limiti alle operazioni finanziarie sia con riguardo alla loro finalità, sia in relazione alla struttura finanziaria di eventuali contratti atipici incidenti su anteriori operazioni di indebitamento. Peraltro, anche il limite fissato dal parametro strutturale di indebitamento, il cui mancato rispetto ha determinato l'illegittimità dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 5 della legge regionale in esame, deve ritenersi intangibile da operazioni di rinegoziazione che dovessero ridurre il valore degli ammortamenti negli esercizi inerenti al bilancio annuale e triennale in maniera strumentale all'ampliamento dei potenziali limiti complessivi di indebitamento nel breve periodo e all'elusione di detto parametro normativo. Quest'ultimo è intrinseco a qualsiasi operazione di rinegoziazione del debito pregresso che la Regione Campania dovesse praticare sulla base dell'art. 5, comma 4, della legge regionale n. 2 del 2012.

## **6. L'operare congiunto degli artt. 81, quarto comma, e 97, primo comma, Cost.**

Con la **sentenza n. 60 del 2013**, la Corte ha affermato che il controllo della Corte dei conti, sugli equilibri di bilancio – positivamente disciplinato per gli enti territoriali dall'articolo 7, comma 7, della legge n. 131 del 2003 e per gli enti locali e per gli enti del Servizio sanitario nazionale, dall'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 – è finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea (*ex plurimis*, sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006). Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267 del 2006; analogamente, anche le sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011 e n. 179 del 2007). Ne consegue che tale controllo si pone in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in grado di

finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006).

Nel pronunciarsi sulla conformità a Costituzione delle norme che disciplinano tale tipologia di controllo, in relazione agli enti locali e agli enti del Servizio sanitario nazionale (art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005), la Corte ha altresì affermato che esso «è ascrivibile alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità, di tipo complementare al controllo sulla gestione amministrativa» (sentenza n. 179 del 2007), di cui invece la ricorrente Provincia autonoma di Bolzano rivendica la titolarità esclusiva in forza dei richiamati parametri statutari e delle norme di attuazione.

In particolare, la Corte ha affermato che alla Corte dei conti è attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico. Alla Provincia autonoma spettano invece diverse forme di controllo interno sulla gestione delle risorse finanziarie, ancorché declinate in forma differenziata rispetto agli altri enti territoriali secondo quanto previsto dalle peculiari condizioni dello statuto di autonomia. Né può trascurarsi che tale distinzione, su cui poggia l'estensione agli enti territoriali dotati di autonomia speciale del controllo sulla legalità e sulla regolarità della gestione economico-finanziaria, assuma ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

## **7. Art. 81, quarto comma, Cost.: norme statali di specificazione delle modalità di copertura finanziaria delle leggi statali e regionali.**

Nelle **sentenze n. 115 del 2012 e n. 26 del 2013**, la Corte ha chiarito che il principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte; sicché, gli artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009 costituiscono una mera specificazione del principio in questione con riguardo a detta categoria di spese: l'art. 17 inerisce alle modalità di copertura finanziaria delle leggi statali; l'art. 19 le estende a tutte le Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano. In sostanza le due disposizioni non comportano un'innovazione al principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica (come confermato, tra l'altro, dall'incipit dell'art. 17: «in attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione...») ispirata dalla crescente complessità della finanza pubblica.

Nella **sentenza n. 70 del 2012**, la Corte ha ritenuto che l'art. 44, commi 2 e 3, della legge della Regione Campania n. 7 del 2002<sup>7</sup> e l'art. 187, comma 3, del decreto legislativo n. 267 del 2000<sup>8</sup> sono strettamente collegate ai principi costituzionali della corretta copertura della spesa e della tutela degli equilibri di bilancio, consacrati nell'art. 81, quarto comma, Cost.

Nella **sentenza n. 192 del 2012**, la Corte ha dichiarato che l'art. 24, comma 1, della legge n. 196 del 2009<sup>9</sup> sia ricognitivo di una regola dell'ordinamento contabile, secondo cui il principio di unità del bilancio, insieme a quelli di integrità ed universalità, costituisce «profilo attuativo» (*rectius*: specificativo) dell'art. 81 Cost.

## **8. Censimento delle disposizioni qualificate come “norme interposte” dalla Corte costituzionale agli effetti dell’attuazione degli artt. 81, quarto comma, 117, secondo comma, lett. e), e 117, terzo comma, Cost.**

### ***Sentenza n. 70 del 2012***

Art. 3, commi 16-19, della legge statale n. 350 del 2003;

Art. 62, comma 8, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008.

### ***Sentenza n. 309 del 2012***

Art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970, come modificato dall'art. 23 del decreto legislativo n. 76 del 2000.

### ***Sentenza n. 51 del 2013***

Art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006;

Art. 2, commi 80, secondo periodo, e 95, della legge n. 191 del 2009;

---

<sup>7</sup> «2. Il risultato di amministrazione è accertato con l'approvazione del rendiconto e può consistere in un avanzo o in un disavanzo di amministrazione. Esso è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi. 3. L'utilizzo dell'avanzo di amministrazione può avvenire soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente».

<sup>8</sup> «Nel corso dell'esercizio al bilancio di previsione può essere applicato, con delibera di variazione, l'avanzo di amministrazione presunto derivante dall'esercizio immediatamente precedente con la finalizzazione di cui alle lettere a), b) e c) del comma 2. Per tali fondi l'attivazione delle spese può avvenire solo dopo l'approvazione del conto consuntivo dell'esercizio precedente, con eccezione dei fondi, contenuti nell'avanzo, aventi specifica destinazione e derivanti da accantonamenti effettuati con l'ultimo consuntivo approvato, i quali possono essere immediatamente attivati».

<sup>9</sup> 1. I criteri dell'integrità, dell'universalità e dell'unità del bilancio dello Stato costituiscono profili attuativi dell'articolo 81 della Costituzione. 2. Sulla base del criterio dell'integrità, tutte le entrate devono essere iscritte in bilancio al lordo delle spese di riscossione e di altre eventuali spese ad esse connesse. Parimenti, tutte le spese devono essere iscritte in bilancio integralmente, senza alcuna riduzione delle correlative entrate. Sulla base dei criteri dell'universalità e dell'unità, è vietato gestire fondi al di fuori del bilancio, ad eccezione dei casi consentiti e regolati in base all'articolo 40, comma 2, lettera p). È vietata altresì l'assegnazione di qualsiasi provento per spese o erogazioni speciali, salvo i proventi e le quote di proventi riscossi per conto di enti, le oblazioni e simili, fatte a scopo determinato. Restano valide le disposizioni legislative che prevedono la riassegnazione ai capitoli di spesa di particolari entrate.

Art. 11, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010;

Art. 20, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 118 del 2011.

## **9. Censimento delle disposizioni qualificate come direttamente specifiche dell'art. 81, quarto comma, Cost.**

### ***Sentenze n. 115 del 2012 e n. 26 del 2013***

Artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009.

### ***Sentenza n. 70 del 2012***

Art. 44, commi 2 e 3, della legge della Regione Campania n. 7 del 2002.

### ***Sentenza n. 192 del 2012***

Art. 24, comma 1, della legge n. 196 del 2009.



## **DOCUMENTAZIONE**

## Le note a sentenza con *abstract*

**Brancasi A.**, *L'obbligo della copertura tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81 Cost.*, in *Giur. Cost.* 2012, 3, 1685.

L'articolo affronta in modo critico la recente giurisprudenza (**sentenze n. 115 e n. 70 del 2012**) che estende alla legge di bilancio il cd. principio di copertura, argomentando dalla formulazione letterale dei commi terzo e quarto dell'art. 81 Cost. L'autore, nel ricordare i diversi approcci al tema ad opera della dottrina (V. Onida), secondo cui l'obbligo di copertura "serve semplicemente a conformare i processi decisionali", pone in evidenza talune aporie in relazione a talune disposizioni contenute nel vigente ordinamento contabile (art. 2 della legge n. 335 del 1976; art. 3, d.lgs. n. 76 del 2000; art. 11, comma 2, della legge della Regione Friuli Venezia Giulia n. 21 del 2007) che ammettono che leggi di spesa rinviino al bilancio la decisione sull'ammontare della spesa che l'amministrazione può impiegare per dare loro attuazione, lamentando altresì una non persuasiva estensione della *ratio decidendi* della pronuncia alle diverse tipologie di oneri: oneri inderogabili; fattore legislativo e fabbisogno. Il profilo più critico della pronuncia della Corte viene ravvisato in una non convincente estensione dell'obbligo di copertura (art. 81, quarto comma, Cost.) alla legge di bilancio poiché "l'inattendibilità delle previsioni di bilancio è di per sé un vizio (e non perché fa venire meno la copertura) a prescindere dalla necessità di salvaguardare un qualche equilibrio di bilancio"; sicché "l'attendibilità delle previsioni è una caratteristica che il bilancio deve necessariamente presentare e che trova indiretto riconoscimento anche nella Costituzione, tanto che la sua mancanza contraddice l'idea stessa di bilancio e viola la norma che ne prevede l'approvazione da parte delle Camere su proposta del Governo (art. 81, primo comma, Cost.).

L'autore conclude sottoponendo a critica il dispositivo della sentenza n. 115 che dichiara l'illegittimità costituzionale delle norme che contenevano la copertura finanziaria (art. 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 luglio 2011, n. 10) anziché caducare le disposizioni che prevedevano l'onere (promozioni delle campagne di comunicazione in materia di cure palliative, art. 4; attuazione di programmi specifici di sviluppo di tali cure, art. 10; istituzione dell'organismo di coordinamento, art. 5). Infatti, "la copertura c'è o non c'è, è valida o meno, ma la disposizione di copertura non può mai essere dichiarata incostituzionale, non foss'altro perché la sua eliminazione dall'ordinamento non riuscirebbe a ripristinare alcunché, ma anzi finirebbe per aggravare la situazione perché le norme comportanti spesa continuerebbero a permanere a produrre spesa".

**Nota a:**

Corte Costituzionale , 10/05/2012, n. 115

**L'obbligo della copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81 Cost.**

Giur. cost. 2012, 3, 1685

**Antonio Brancasi**

1. Il 17 febbraio del 1955 il prof. Giuseppe Castelli Avoro, che di lì a poco sarebbe stato nominato componente della istituenda Corte costituzionale, presentava al Presidente della Camera dei deputati una relazione su «*L'esame in Parlamento del bilancio dello Stato*», in qualità di Presidente della Commissione finanze e tesoro della Camera. In quella relazione si trova una esegesi dell'art. 81 Cost., secondo cui la norma, attraverso il combinato disposto dei commi 3 e 4, tenderebbe «a preconstituire le premesse obiettive per il pareggio automatico di bilancio». A tale conclusione perveniva sostenendo che il bilancio è destinato a diventare un mero «conto patrimoniale riassuntivo» di decisioni prese con leggi speciali adottate in conformità al quarto comma: in altri termini, ai sensi del terzo comma, devono essere le leggi diverse dal bilancio a disciplinare le spese ed a determinarne l'ammontare e, siccome nel fare ciò sono tenute ad indicare la relativa copertura finanziaria, la conseguenza ultima è che il bilancio è destinato a risultare in tendenziale pareggio; tendenziale, e non assoluto, a causa del «fluttuare dell'entrata che, soprattutto per quel che concerne le imposte indirette, non può essere esattamente stabilita in sede previsionale».

Questa tesi venne confutata da Valerio Onida nel 1966 (in questa *Rivista* 1966, 1 ss.) e da allora se ne erano perse le tracce. Fu rilevato, a tal fine, che il terzo comma dell'art. 81 riguarda il contenuto della legge di bilancio e non delle altre leggi e, lungi dall'imporre a queste qualcosa (di stabilire appunto l'entità delle spese da esse previste), si limita a vietare alla legge di bilancio certi contenuti. Più in generale, venne dimostrato come dal limite posto al bilancio dal terzo comma (di non poter consentire spese per attività che l'amministrazione non sia già legittimata a svolgere da altre leggi, oltre a non poter disattendere o modificare quanto da queste stabilito) non è possibile desumere che le altre leggi, idonee a costituire il titolo sostanziale degli stanziamenti di bilancio, devono anche necessariamente predeterminare l'entità della spesa e assolvere al relativo obbligo di indicare la copertura. Né, d'altra parte, è possibile desumere dal quarto comma la necessità che le leggi idonee a costituire il titolo sostanziale delle spese debbano quantificarne l'entità per poterle coprire, poiché l'obbligo della copertura «sussiste solo in quanto e nei limiti in cui la legge (diversa dal bilancio) determini una spesa vincolata, stabilisca cioè l'obbligo, e non la mera possibilità di iscriverla in bilancio».

Con la sent. n. 115 di questo anno, che qui viene commentata, la Corte Costituzionale ha aderito, dopo ben 57 anni, alla tesi di Castelli Avorio e in base a ciò è pervenuta ad accogliere la censura di incostituzionalità di una legge della Regione Friuli-Venezia Giulia per violazione del quarto comma dell'art. 81. In particolare, la pronuncia si dilunga a dimostrare che la legge in questione non contiene l'indicazione della copertura finanziaria; in questo modo, la Corte muove, implicitamente, dall'idea che tale legge avrebbe dovuto provvedere a questo adempimento per l'impossibilità di ricevere attuazione senza che siano effettuate spese. L'adesione alla tesi di Castelli Avorio, per quanto inespressa, la si può ricavare dal fatto che la Corte si accontenta di constatare che nella legge impugnata vi è la previsione di spese, senza interrogarsi (analogamente a come non aveva, appunto, fatto Castelli Avorio) sulla portata di tale previsione. È evidente che un percorso argomentativo del genere si può spiegare soltanto accettando le conclusioni di Castelli Avorio: infatti, se per ogni spesa iscritta in bilancio è necessaria una apposita legge che ne determini l'entità e le dia copertura, la legge che non può essere attuata senza spendere (ma quale legge non presenta simili caratteristiche?) dovrebbe, secondo questa tesi, necessariamente determinare l'entità della spesa (e coprirla) dal momento che il bilancio non potrebbe provvedere a ciò.

In effetti la legge impugnata è ascrivibile a quelle che realizzano quanto richiesto dal terzo comma dell'art. 81 perché il bilancio possa stanziare una spesa: essa, infatti, si limita a legittimare lo svolgimento di determinate attività da parte dell'amministrazione. Ciò è reso chiaro dal contenuto delle sue disposizioni, che prevedono, tra le competenze dell'amministrazione, quella di promuovere campagne di comunicazione in materia di cure palliative (art. 4) e programmi specifici di sviluppo di tali

cure (art. 10). Si tratta di norme che, per quanto la loro attuazione comporti spesa, consentono ma non impongono al legislatore di bilancio di stanziare risorse finanziarie per lo svolgimento delle attività in questione, le quali si può immaginare saranno realizzate nei limiti di quanto a ciò destinato dal bilancio. Ancor più significativa è poi la disposizione di tipo organizzativo che istituisce un organismo di coordinamento presso la Direzione centrale competente in materia di salute (art. 5): anche in questo caso si può immaginare che le modalità di funzionamento di tale organismo dipendano dalle risorse finanziarie messe a disposizione dal bilancio o che addirittura si provveda al suo funzionamento con strumenti e mezzi già a disposizione dell'amministrazione e quindi senza alcuna spesa. Che questo sia il senso della legge è confermato dal suo ultimo articolo (quello intitolata alle «Disposizioni finanziarie»: art. 15), con il quale il legislatore intende consentire da subito all'amministrazione di intraprendere le iniziative di accesso alle cure palliative e, prendendo atto che il bilancio relativo all'esercizio in corso è già stato approvato, stabilisce, per il solo 2011, che quanto già stanziato in bilancio per certi tipi di spese può essere impiegato anche per queste iniziative. Inoltre, gli oneri da fronteggiare con l'impiego di queste risorse sono qualificati semplicemente come «eventuali», confermando così che la spesa è semplicemente consentita ma mai, neppure per l'esercizio in corso, resa obbligatoria.

Evidentemente, l'incostituzionalità della legge impugnata può essere sostenuta soltanto muovendo dall'idea che non vi è spazio per disposizioni del genere in quanto lasciano ambiti decisionali al bilancio, mentre, per il sistema delineato dagli ultimi due commi della norma costituzionale, ogni legge che abbia una qualche implicazione finanziaria dovrebbe indicare la copertura e per fare questo dovrebbe quantificare la spesa con l'esito di rendere il bilancio un mero «conto patrimoniale riassuntivo» di decisioni prese con leggi speciali.

2. Il fatto è che il legislatore statale, nel determinare i principi fondamentali e le norme di coordinamento in materia di bilancio e contabilità regionale, ha sempre stabilito, fin dalla l. n. 335 del 1976 (art. 2) per continuare poi con il d.lgs. n. 76 del 2000 (art. 3), che, nel caso la legge autorizzi attività o interventi a carattere continuativo o ricorrente, essa deve limitarsi a determinare le procedure da seguire, rinviando alla legge di bilancio la quantificazione della relativa spesa; analoga previsione è poi contenuta anche nella legge con cui la Regione Friuli-Venezia Giulia ha provveduto a disciplinare il proprio sistema contabile (art. 11 comma 2 della l. reg. FVG n. 21 del 2007). Queste disposizioni smentiscono appieno la tesi di Castelli Avorio ed il ragionamento della Corte, perché non soltanto ammettono, ma addirittura richiedono, in certi casi, che le leggi rinviino al bilancio la decisione sull'ammontare della spesa che l'amministrazione può impiegare per dare loro attuazione. Si spiegano così le tipologie con cui generalmente sono classificate le leggi che presentano un qualche rilievo finanziario in termini di spesa necessaria alla loro attuazione.

La prima di queste tipologie è costituita dalle leggi che determinano direttamente l'entità della spesa da iscrivere in bilancio (*leggi di spesa*). Esse svolgono una funzione di indirizzo politico, nel senso che non rendono per l'amministrazione giuridicamente doverosa l'effettuazione della spesa, ma si limitano ad attivare la responsabilità del Governo a che essa sia effettuata. La spesa prevista, e quantificata da queste leggi, è invece resa doverosa per la legge di bilancio, nel senso che deve essere necessariamente iscritta, ed in misura corrispondente, nei relativi stanziamenti, perché altrimenti la legge di bilancio violerebbe il terzo comma dell'art. 81. Nel bilancio dello Stato le spese previste da queste leggi sono iscritte come «*spese rimodulabili*» relative a «*fattori legislativi*» (art. 21 commi 5 e 7 della l. n. 196 del 2009) e la nuova disciplina attenua il loro carattere vincolante, in quanto consente al legislatore di bilancio di apportare una serie di aggiustamenti a quanto previsto dalle originarie leggi (art. 23 comma 3 della l. n. 196 del 2009).

Nella seconda categoria vi sono quelle leggi che determinano l'entità dell'attività dell'amministrazione e ciò facendo rendono meramente consequenziale l'entità della spesa (*leggi istitutive di automatismi*). Il prototipo di questa categoria sono le leggi che riconoscono a determinati soggetti il diritto ad ottenere dall'amministrazione prestazioni finanziarie, il cui importo è da esse direttamente determinato o comunque reso determinabile. In questo caso la realizzazione della spesa è doverosa per la stessa amministrazione (tanto che a fronte di essa può esservi un diritto soggettivo dei destinatari delle prestazioni) ed, a maggior ragione, lo è anche la sua iscrizione in bilancio, tanto che a livello statale le spese relative a queste leggi sono iscritte come «*spese non rimodulabili*» (art. 21 commi 5 e 6 della l. n. 196 del 2008).

La terza categoria è costituita dalle leggi che conferiscono competenze all'amministrazione oppure che disciplinano la sua attività con disposizioni che non predeterminano l'entità della spesa né direttamente né mediante la previsioni di automatismi relativi al suo ammontare. Leggi del genere non pongono alcun vincolo alla legge di bilancio, perché, in considerazione del loro contenuto, qualsiasi sia l'importo del relativo stanziamento non si può dire che siano state da questo modificate o disattese. Ed infatti le spese necessarie ad attuare leggi del genere sono iscritte nel bilancio dello Stato come «*spese rimodulabili*» di «*adeguamento al fabbisogno*» (art. 21 commi 5 e 7 della l. n. 196 del 2009). Perché una legge sia tenuta ad indicare la copertura finanziaria non è sufficiente, ai sensi del quarto comma dell'art. 81, che essa preveda una spesa ma è necessario che lo faccia rendendone doverosa l'iscrizione in bilancio: non a caso la norma costituzionale parla di «*legge che importi... spese*». Le prime due tipologie di leggi, proprio perché in vario modo vincolano il bilancio a stanziare le spese da

esse previste, sono sottoposte all'obbligo della copertura e per adempierlo è necessario che la spesa complessiva sia determinata nel suo ammontare. Condizione questa che, nel caso delle leggi del primo tipo (le *leggi di spesa*), ricorre implicitamente perché la disposizione da coprire è formulata proprio in termini di spesa complessiva (si parla, al riguardo, di *tetto di spesa*); viceversa, nel caso delle leggi del secondo tipo (le *leggi istitutive di automatismi*), la quantificazione della spesa complessiva manca nella norma da coprire per cui si rende necessario calcolarla ed a ciò deve provvedere la disposizione di copertura.

Le leggi della terza categoria non «importano» spese ma si limitano a prevederle, cioè non rendono doverosa l'iscrizione in bilancio della spesa nonostante la loro attuazione comporti una qualche spesa, per cui non sono sottoposte all'obbligo della copertura finanziaria. A questa terza categoria appartiene la legge oggetto della sentenza che andiamo annotando ed è per questo che non appare condivisibile la soluzione, seguita dalla Corte, di ritenerla incostituzionale in riferimento al quarto comma dell'art. 81. Si è in presenza di una forzatura della norma costituzionale a cui la Corte sembra essere stata indotta dalla condivisa necessità di un radicale risanamento della finanza pubblica e dalla volontà di assecondare i diffusi orientamenti di politica istituzionale favorevoli a contrastare l'espansione del debito pubblico. È significativo il passaggio in cui la Corte rinviene nella norma costituzionale la funzione di salvaguardare l'equilibrio dei bilanci mediante la quantificazione e copertura delle spese. Ed è significativo che, nel fare ciò, sia richiamata la sent. n. 70 di questo anno che, in effetti, ha inaugurato questo nuovo indirizzo giurisprudenziale.

3. La sent. n. 70 fa un uso completamente diverso del quarto comma dell'art. 81, pur finalizzandolo al medesimo risultato di erigerlo a garanzia dell'equilibrio di bilancio. La questione sottoposta alla Corte riguardava una legge di bilancio regionale (della Regione Campania) che, tra l'altro e per i profili che qui più interessano, era stata impugnata per la non attendibilità di alcune sue previsioni. In particolare, si trattava dell'iscrizione, tra le entrate, di un avanzo di amministrazione ritenuto opinabile e che quindi avrebbe comportato la disponibilità di minori risorse nel corso dell'esercizio; si trattava, inoltre, della iscrizione del fondo spese obbligatorie in misura ritenuta eccessivamente inferiore al totale dei residui perenti, con conseguente pericolo che in corso d'esercizio (per la necessità di riscrivere una maggiore quantità di residui perenti) le spese risultassero superiori alle previsioni. La Corte accoglie queste censure sostenendo che la sovrastima delle risorse disponibili e la sottostima delle spese da effettuare compromette l'equilibrio tra entrate e spese richiesto dal quarto comma dell'art. 81.

In questa pronuncia la forzatura della norma costituzionale è ancora maggiore perché non è rinvenibile alcuna interpretazione che abbia sostenuto che la legge di bilancio è sottoposta all'obbligo della copertura alla stregua di una qualsiasi altra legge. Del resto la formulazione letterale della norma appare estremamente chiara al riguardo, dal momento che il riferimento ad «ogni altra spesa» interviene dopo il comma relativo alla legge di bilancio e non può quindi significare altro che qualsiasi legge è tenuta ad indicare la copertura (sempre che «comporti» spesa e che questa sia nuova o maggiore) fuorché la legge di bilancio, la quale, tra tutte le leggi, è l'unica ad essere sottratta a tale vincolo.

Questo elemento è di fondamentale importanza perché, se (come si è detto) va respinta la tesi di Castelli Avorio e bisogna ammettere che il bilancio non è la mera registrazione di decisioni prese mediante le normali leggi ma con esso viene deciso l'importo di molte spese, è inevitabile concludere che l'obbligo della copertura non ha la funzione (e non è in grado) di garantire l'equilibrio di bilancio. Invece la funzione svolta dall'obbligo della copertura è di conformare il processo decisionale relativo alle scelte prese fuori dal bilancio, in modo da renderle consapevoli delle loro conseguenze finanziarie. In altri termini, il legislatore, quando, ad esempio, stabilisce l'aumento dell'indennità di accompagnamento agli invalidi, non può limitarsi a disciplinare questo tipo di prestazioni ma, dovendo indicare la copertura, deve innanzi tutto quantificare la presumibile spesa complessiva che da questa decisione deriverà per la finanza pubblica. È evidente che se non vi fosse l'obbligo della copertura questa quantificazione non sarebbe condizione di legittimità costituzionale della disposizione che il legislatore intende inserire nell'ordinamento, il quale verrebbe così a stabilire una misura del genere senza farsi carico di esprimere consapevolezza ed assumersi le proprie responsabilità in ordine ai conseguenti effetti sulla finanza pubblica.

Seguendo questo ordine di idee si riesce a spiegare come mai il bilancio sia l'unica legge sottratta all'obbligo della copertura. Infatti, nel caso di questo atto, non vi è bisogno di un obbligo del genere per assicurare che il relativo processo decisionale si svolga nella consapevolezza delle implicazioni finanziarie di quanto viene deciso: queste decisioni sono intrinsecamente consapevoli di ciò (e sono, per questo, intrinsecamente coperte) perché prese avendo presente e giustapponendo l'ammontare complessivo delle spese a quello delle entrate.

4. Questa ricostruzione della funzione svolta dall'obbligo della copertura consente di impostare in altro modo il problema della eventuale inattendibilità delle previsioni di bilancio. In effetti in una situazione del genere l'atto risulta gravemente viziato, per cui appare certamente da condividere la conclusione a cui perviene la sent. n. 70. Non convince, invece, il percorso seguito dalla Corte per arrivare a questa conclusione: che cioè il bilancio, mediante le sue inattendibili previsioni avrebbe alterato l'equilibrio tra entrate e spese richiesto dal quarto comma dell'art. 81. E tanto meno convince l'idea della Corte che il

bilancio sia sottoposto all'obbligo della copertura e che tutto ciò abbia la funzione di garantire la regola «statica» della «parificazione delle previsioni di entrata e di spesa».

In realtà, l'equilibrio tra entrate e spese senza alcuna aggettivazione, e l'applicazione al bilancio dell'obbligo della copertura senza alcuna precisazione circa il tipo di risorse utilizzabili a tal fine, significano ben poco, perché il generico equilibrio può anche consistere semplicemente in quello contabile (in cui le spese sono sì pareggiate dalle entrate ma tra queste vi sono, anche in misura cospicua, quelle fornite dalla contrazione di operazioni di indebitamento) e perché l'obbligo della copertura applicato al bilancio potrebbe anche servire semplicemente a garantire l'equilibrio contabile. In effetti, è difficile rinvenire nell'equilibrio contabile un valore meritevole di tutela costituzionale; ma è anche inutile, tenuto conto che da sempre i bilanci degli enti pubblici, anche quello dello Stato, sono (e devono essere) in perfetto equilibrio contabile nonostante se ne lamenti l'eccessivo disavanzo. Neppure è di grande aiuto spostare l'attenzione sull'«inevitabile squilibrio» verso cui le previsioni inattendibili del bilancio possono portare la futura gestione del bilancio. Infatti, continuando a ragionare in termini di generico equilibrio, un esito del genere, almeno a livello di Regione e di tutti gli enti pubblici diversi dallo Stato, sarebbe rimediato dalla regola che impone di iscrivere tale squilibrio come prima posta delle spese dell'esercizio successivo, in modo da ripristinare, appunto, l'equilibrio.

In realtà, l'inattendibilità delle previsioni di bilancio è di per sé un vizio (e non perché fa venir meno la copertura) a prescindere dalla necessità di salvaguardare un qualche equilibrio di bilancio. L'inattendibilità delle previsioni altera i rapporti tra l'organo di governo e l'assemblea, perché il primo coarta la volontà della seconda rappresentandogli una falsa realtà. Lo stesso processo decisionale svolto dall'assemblea risulta difforme da quello implicitamente richiesto dalla Costituzione: questa, infatti, sottraendo il bilancio all'obbligo della copertura, lo considera intrinsecamente consapevole delle implicazioni finanziarie delle relative scelte, nel presupposto, evidentemente contraddetto dalla inattendibilità delle sue previsioni, che queste sono prese avendo presente e giustapponendo il prevedibile ammontare complessivo delle spese a quello delle entrate. Su tale base si può ben dire che l'attendibilità delle previsioni è una caratteristica che il bilancio deve necessariamente presentare e che trova indiretto riconoscimento anche nella Costituzione, tanto che la sua mancanza contraddice l'idea stessa di bilancio e viola la norma che ne prevede l'approvazione da parte delle Camere su proposta del Governo (primo comma dell'art. 81).

5. Questo insistere della Corte nel concepire l'obbligo della copertura come garanzia dell'equilibrio di bilancio, come prescrizione del pareggio tra entrate e spese e, più in generale, come limite quantitativo alle politiche di bilancio, oltre ad essere contrario al sistema delineato dalla Costituzione del 1948 (e tuttora vigente fino al 2014) risulta assolutamente inutile quando riferito alle Regioni (e comunque ad enti diversi dallo Stato), come nel caso delle due sentenze prese in considerazione. Se poi in luogo della Costituzione del 1948 si prendesse in considerazione la modifica dell'art. 81 introdotta recentemente, bisognerebbe constatare che un approccio del genere è assolutamente inutile anche rispetto allo Stato. Nel caso, infatti, degli enti pubblici diversi dallo Stato, vi sono esplicite disposizioni che limitano le loro politiche di bilancio con stabili e circostanziate regole che, invece di proclamare il generico equilibrio di bilancio, giungono a disciplinare i saldi di bilancio. Una di queste disposizioni è stabilita dalla stessa Costituzione per le Regioni e gli Enti locali e circoscrive la possibilità di effettuare operazioni di indebitamento esclusivamente per finanziare investimenti, per cui pone, in definitiva, un divieto di disavanzo del saldo *risparmio pubblico*. Nel caso poi delle Regioni il saldo *ricorso al mercato* (la differenza cioè tra tutte le spese e le entrate al netto di quelle reperite con operazioni di indebitamento) trova un limite invalicabile nella necessità che «l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interessi dei mutui e delle altre forme di indebitamento in estinzione in ciascun esercizio non può comunque superare il 25% dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie» (art. 23 del d.lgs. n. 76 del 2000). Quanto allo Stato, la recente l. cost. 24 aprile 2012, n. 1 stabilisce che «il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico» (art. 1): norma da interpretare nel senso che il saldo di bilancio *indebitamento netto* può presentare valori negativi esclusivamente in misura corrispondente agli effetti dell'eventuale ciclo economico negativo.

A fronte di queste disposizioni non ha senso continuare a sostenere che l'obbligo della copertura serve a garantire l'equilibrio di bilancio, perché a ciò provvedono in maniera esplicita apposite disposizioni, e diventa inevitabile una lettura del quarto comma dell'art. 81 in termini di conformazione dei processi decisionali. Ciò vale oggi anche per lo Stato, tenuto conto che la norma non può avere significato diverso a seconda dell'ambito di applicazione; ciò varrà anche a seguito dell'entrata in vigore della modifica dell'art. 81 poiché l'obbligo della copertura è integralmente riprodotto con modifiche che, a questi fini, non rilevano.

Si rende così possibile una valutazione complessiva dell'indirizzo giurisprudenziale inaugurato dalla sent. n. 70 e proseguito con la n. 115 di questo anno. L'idea che la Costituzione imponga limitazioni quantitative alle politiche di bilancio costituisce l'elemento di continuità tra le due pronunzie e, per quanto espressa in termini generici, svela l'intento della Corte di allinearsi all'indirizzo di fondo della riforma dell'art. 81, quasi a volergli dare efficacia ancor prima dell'entrata in vigore della norma. Se però dal livello delle finalità ultime di politica istituzionale, si passa a quello degli strumenti a tal fine utilizzati, il nesso di coerenza, tra le due sentenze e tra queste e la riforma dell'art. 81, registra diversi punti di rottura.

---

Tra le due pronunzie si può riscontrare una certa contraddizione nel voler garantire l'equilibrio con strumenti che appaiono alternativi; d'altra parte le interpretazioni utilizzate sono poi smentite dalla riforma, per cui non riescono ad apportare alcun contributo alla spiegazione delle nuove disposizioni. Infatti imporre alle normali leggi di quantificare, e coprire, tutte le spese, e configurare in tal modo il bilancio alla stregua di un mero «conto patrimoniale riassuntivo» di decisioni già prese, contraddice l'estensione dell'obbligo della copertura al bilancio, il quale, in quanto appunto mero «conto», dovrebbe già trovarsi in tendenziale equilibrio.

Rispetto poi alla riforma costituzionale, l'implicita adesione della sent. n. 115 alla costruzione di Castelli Avorio è destinata ad essere superata dalla eliminazione del terzo comma dalla nuova formulazione dell'art. 81; mentre l'estensione al bilancio dell'obbligo della copertura effettuata dalla sent. n. 70, per quanto sia stabilita espressamente dalla riforma, assume nel nuovo contesto un diverso significato in considerazione del vincolo c.d. *di pareggio* imposto al bilancio. Diverso significato che appare più agevole ricostruire proprio muovendo dall'idea che l'obbligo della copertura serve semplicemente a conformare i processi decisionali: in tal caso, infatti, la regola che il bilancio deve indicare la copertura la si potrebbe leggere in funzione di rafforzare la regola, implicitamente presupposta dalla Costituzione, della necessaria attendibilità delle previsioni di bilancio, nel senso che in questo modo verrebbero estesi al bilancio quegli strumenti (fin qui utilizzati nel corso del processo decisionale delle leggi diverse dal bilancio) rivolti a fornire la dimostrazione della attendibilità delle previsioni (si pensi alle relazioni tecniche che accompagnano le leggi di spesa).

6. Merita, infine, segnalare l'errore in cui è incorsa la Corte che, nel dispositivo della sent. n. 115, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo della legge impugnata che conteneva le disposizioni di copertura.

Infatti, una volta riscontrato che certe norme richiedono la copertura finanziaria ed appurato che tale obbligo non è stato osservato, ad essere incostituzionali sono le norme c.d. sostanziali, che comportano spesa e che richiedono la copertura, e la loro eliminazione, prodotta dalla dichiarazione di incostituzionalità, riesce a ripristinare l'ordine violato mediante l'eliminazione della spesa. In altri termini, la copertura c'è o non c'è, è valida o meno, ma la disposizione di copertura non può mai essere dichiarata incostituzionale, non foss'altro perché la sua eliminazione dall'ordinamento non riuscirebbe a ripristinare alcunché, ma anzi finirebbe per aggravare la situazione perché le norme comportanti spesa continuerebbero a permanere ed a produrre spesa.

Nel caso considerato dalla pronunzia, la dichiarazione di incostituzionalità avrebbe dovuto semmai colpire le disposizioni che prevedono la promozione delle campagne di comunicazione in materia di cure palliative (art. 4), l'attuazione di programmi specifici di sviluppo di tali cure (art. 10) e l'istituzione dell'organismo di coordinamento (art. 5).

---

**Utente:** corat01

Tutti i diritti riservati - © copyright 2012 - Dott. A. Giuffrè Editore S.p.A.



GIUFFRÈ EDITORE

**Buzzacchi C.**, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, rivista n. 4/2012.

L'autrice, commentando la **sentenza n. 192 del 2012**, ritiene che la affermata portata espansiva che la Corte desume dell'art. 81, quarto comma, Cost. costituisca un deciso cambio di direzione rispetto (non solo rispetto alla dottrina: V. Onida, A. Brancasi) alla pregressa giurisprudenza costituzionale (v. sentenze nn. 384 del 1991 e 1 del 1966) che si era attestata su posizioni più caute nel senso di ritenere che la politica di spesa del legislatore "deve essere contrassegnata non già dall'automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra le entrate e le spese".



## COPERTURA FINANZIARIA E PAREGGIO DI BILANCIO: UN BINOMIO A RIME OBBLIGATE?

SOMMARIO: 1. Principio di copertura finanziaria e giurisprudenza costituzionale. – 2. La censurabilità delle variazioni nelle previsioni di copertura finanziaria. – 3. Le diverse varianti dell'unica fattispecie della mancata copertura. – 4. I principi di copertura e di pareggio nel «vecchio» art. 81 Cost. del 1948... – 5. ... e nel «nuovo» art. 81 Cost. del 2012.

### 1. Principio di copertura finanziaria e giurisprudenza costituzionale.

Nell'arco dell'anno 2012 la Corte costituzionale ha avuto ripetutamente occasione di pronunciarsi su un tema non nuovo, ma che negli ultimi tempi sta declinando secondo una lettura particolare: con la sent. n. 192 essa porta un ulteriore tassello ad una giurisprudenza che sta ponendo l'accento sul principio della copertura finanziaria quale presidio degli equilibri della finanza pubblica. In altre parole, la Corte sta compiendo un percorso di valorizzazione dell'art. 81, co. 4, Cost., che si fonda sul nesso che viene ravvisato tra il principio di copertura ed un altro principio, quello del pareggio del bilancio.

Non è certo di oggi l'utilizzo del parametro, da parte del giudice costituzionale, dell'art. 81, co. 4, Cost.: il tema è antico, e sarebbe possibile ricostruire sul punto un'ampia giurisprudenza<sup>1</sup>, nonché un corposo dibattito dottrinario<sup>2</sup>, che si sono interrogati sulla portata e sulla valenza del principio di copertura finanziaria. E tuttavia, malgrado la questione sia sentita da tempo nell'ordinamento ed abbia sollecitato il confronto di una significativa letteratura, essa viene posta negli ultimi tempi in forma nuova, estraendo dalla disposizione costituzionale un significato che parrebbe diverso ed originale, e che merita una rinnovata attenzione.

Ecco perché pare opportuno dedicare alla pronuncia un'apposita riflessione, che evidenzi la valorizzazione che in essa si compie dell'art. 81, co. 4, Cost., e che ripercorra le argomentazioni enunciate in decisioni che si sono accumulate nel corso di questi ultimi anni, e che la sent. n. 192 riafferma con altrettanta efficacia. Tuttavia, poiché tale lettura pare scoprire contenuti quasi innovativi nel disposto costituzionale, si ritiene poi necessario valutare proprio questo profilo, e dunque interrogarsi in quale misura il principio del pareggio del bilancio sia deducibile dall'art. 81 Cost., ed in particolare se esso sia ascrivibile all'obbligo di copertura delle leggi di spesa.

<sup>1</sup> Particolarmente rilevante è stata la giurisprudenza che fin dagli inizi dell'attività della Corte si è occupata del tema, come è ampiamente documentato da V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 22 ss., e si veda in particolare la nota (23). Per una ricostruzione più aggiornata si veda G. Scaccia, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in questa *Rivista*, n. 3/2012.

Ma un filone del tutto peculiare è stato poi quello delle sentenze additive assimilabili, quanto agli effetti finanziari, a leggi di spesa. Per l'inquadramento della tematica si rinvia a AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Atti del seminario svoltosi in Roma l' 8 e 9 novembre 1991, Giuffrè, Milano, 1993.

<sup>2</sup> V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., è appunto uno dei contributi più significativi, ma che raccoglie una letteratura già ampiamente sviluppatasi fin dall'epoca liberale, e affinata dopo l'avvento della Costituzione del 1948.

La questione non è di poco conto se si considera che è appena intervenuta una revisione costituzionale, che introduce in maniera espressa il principio del pareggio nell'art. 81 Cost., evidentemente sulla base della considerazione che esso non sia, nella formulazione attuale, così chiaramente affermato. La riflessione è dunque destinata ad estendersi all'intervento di revisione che ha tratto origine dalla preoccupazione che il legislatore costituzionale, proprio in questo anno 2012, ha manifestato per l'assenza di un espresso principio generale di equilibrio del bilancio: tale revisione della Carta fondamentale è infatti volta, nelle sue intenzioni, a garantire più efficacemente la sana gestione finanziaria e contabile.

Il tema toccato dalla Corte costituzionale con la decisione in esame offre pertanto l'opportunità di ragionare sul cambiamento che la legge cost. n. 1/2012 introdurrà nell'ordinamento, imponendo non solo allo Stato ma a tutte le amministrazioni vincoli assolutamente stringenti al fine di concorrere alla realizzazione degli obiettivi della finanza pubblica imposti dagli obblighi europei<sup>3</sup>. L'obiettivo del pareggio di bilancio – o meglio dell'«equilibrio tra le entrate e le spese» – perseguito da tale revisione appare pertanto già ampiamente avvertito dal giudice costituzionale, che negli ultimi tempi non perde occasione per additarlo<sup>4</sup> come regola ormai irrinunciabile per la corretta attività di governo della “cosa pubblica” a tutti i livelli; la letteratura, d'altro canto, sta anch'essa dimostrando notevole attenzione al tema, e dunque risulterà interessante ragionare su come ha accolto la riscrittura della disposizione con solo e specifico riferimento al collegamento tra il principio della copertura e l'obiettivo del pareggio.

## **2. La censurabilità delle variazioni nelle previsioni di copertura finanziaria.**

Un duplice ricorso è all'origine della sent. n. 192: un primo ricorso<sup>5</sup> del Presidente del Consiglio dei ministri risale al mese di novembre 2011, e riguarda gli artt. 3, 11 e 31 l. reg. Abruzzo n. 35/2011 recante *Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*; un secondo ricorso<sup>6</sup> è del gennaio dell'anno successivo, e ha ad oggetto gli artt. 2 e 5 di una successiva normativa regionale, la l. n. 39/2011. In entrambi i casi la norma costituzionale della quale si lamenta la violazione è l'art. 81, co. 4, Cost., il cui principio di copertura finanziaria prescritto per le previsioni di spesa sarebbe in vario modo contraddetto dalle disposizioni della disciplina regionale.

Ciò avviene anzitutto – stante al primo dei due ricorsi – ad opera dell'art. 3 della legge abruzzese, che aggiunge nella legge finanziaria della Regione n. 1/2011 l'art. 15-*bis*: la nuova norma prevede un finanziamento di euro 1,6 milioni per lo sviluppo turistico dell'Aeroporto d'Abruzzo attinto da voci di economie di spesa<sup>7</sup>; poiché tale somma non figura nella tabella delle economie riprogrammate con il bilancio di previsione annuale 2011, essa non sarebbe idonea a concorrere alla copertura dell'onere complessivo previsto per la valorizzazione dell'aeroporto.

Un'altra disposizione della l. n. 35/2011 reca modifiche alla legge finanziaria regionale: l'art. 11 introduce nell'art. 15 della l. reg. n. 1/2011 un finanziamento per le imprese operanti nel settore del turismo di euro 2 milioni attraverso il fondo FIRA (Finanziaria regionale abruzzese). Secondo il ricorrente, tale fondo

<sup>3</sup> Benché, come osserva A. Brancasi, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quad. cost.*, n. 1/2012, p. 108, sia un luogo comune quello di credere che la revisione costituzionale discenda da veri e propri obblighi stabiliti da norme internazionali: il patto *Europlus* non vincola gli Stati europei a revisionare necessariamente i propri testi costituzionali.

<sup>4</sup> La sensibilità del giudice costituzionale ad una particolare lettura dell'art. 81 Cost. è stata già posta all'evidenza da G. Rivosecchi, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in questa *Rivista*, n. 3/2012. L'espressione usata dall'A., p. 5, per indicare la preoccupazione della Corte di dare già applicazione all'art. 81 revisionato è che essa «gioca d'anticipo» sul legislatore.

<sup>5</sup> Ricorso n. 131, depositato in cancelleria l'8 novembre 2011, pubblicato in G.U.R.I. – Corte costituzionale, n. 52 del 14 dicembre 2011.

<sup>6</sup> Ricorso n. 9, depositato in cancelleria il 17 gennaio 2012, pubblicato in G.U.R.I. – Corte costituzionale, n. 8 del 22 gennaio 2012.

<sup>7</sup> Si tratta di quelle derivanti dall'attuazione della convenzione Agensud n. 78/88, attraverso la reiscrizione di pari importo sul capitolo di spesa 24242 – U.P.B. 06.02.004, denominato «Valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo – L.R. 8 novembre 2001, n. 57».

sarebbe già utilizzato per lo sviluppo turistico dell'Aeroporto d'Abruzzo e, in tal modo le somme necessarie per l'aeroporto sarebbero insufficienti nella misura di euro 1,2 milioni.

Infine l'art. 31 della medesima disciplina dispone una variazione di bilancio in tema di interventi a favore dei malati oncologici: lo Stato contesta che tale variazione non sia neutra rispetto agli equilibri del bilancio stesso, comportando un saldo negativo di euro 1,9 milioni.

La Regione Abruzzo non si è costituita con riguardo a questo primo ricorso, mentre lo ha fatto a seguito del successivo, quando il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato alcune disposizioni – gli artt. 2 e 5 – della legge regionale n. 39/2011 intitolata *Disposizioni in materia di entrate*: queste hanno sostituito rispettivamente gli artt. 3 e 31 della legge regionale n. 35/2011 ma, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, senza che sia conseguentemente venuto a cessare il motivo dell'impugnazione.

Infatti l'art. 2 sostituisce, nell'art. 3 della disciplina regionale precedente, quanto previsto dall'art. 15-bis, e ciò avviene introducendo l'impiego di alcune economie di spesa per il finanziamento degli interventi volti a valorizzare l'Aeroporto d'Abruzzo. In particolare una parte della somma (euro 1,2 milioni) proverrebbe da economie vincolate relative al fondo unico per le agevolazioni alle imprese; un importo di poco superiore (euro 1,6 milioni) deriverebbe dalle economie di spesa preventivamente accertate e riguardanti l'intervento straordinario nel Mezzogiorno. In entrambi i casi i capitoli di spesa interessati sarebbero ben diversi da quelli previsti dalla legge n. 35; ma soprattutto, a parere del ricorrente, la questione ben più problematica sarebbe rappresentata dal fatto che il rendiconto generale relativo all'esercizio finanziario 2010 non risulterebbe approvato, con la conseguenza che l'ammontare completo così previsto (euro 2,8 milioni) non sarebbe effettivamente utilizzabile.

L'altra disposizione, l'art. 5, integra invece le previsioni relative agli interventi a favore dei malati oncologici: lo fa quantificando una disponibilità di euro 200 mila, derivanti dall'applicazione di una legge regionale del 2004 in materia di recupero dei sottotetti, ma soprattutto affidando ad un provvedimento della Giunta regionale la copertura finanziaria. Il ricorso governativo sostiene tanto l'aleatorietà delle stime quanto la censurabilità del rinvio a provvedimenti della Giunta regionale e degli uffici finanziari per la determinazione della copertura finanziaria, che invece l'art. 81, co. 4, Cost. demanda in via preventiva al solo legislatore, in questo caso quello regionale.

Nel ricorso si invocano, oltre all'art. 81 Cost., i «principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica» rappresentati dall'art. 17 della l. n. 196/2009, la cui finalità ultima è la preservazione dell'unità economica della Repubblica ai sensi dell'art. 120 Cost.: disposizione che opera, quindi, da norma interposta e che, nel disciplinare le modalità di determinazione della copertura finanziaria, ha indubbiamente rafforzato gli strumenti finalizzati ad un'interpretazione estensiva dell'obbligo di copertura sia sul piano delle tipologie di copertura ammissibili, che su quello della portata temporale del vincolo costituzionale<sup>8</sup>.

In merito alla difesa utilizzata dalla resistente, va detto anzitutto che essa qualifica la mancata approvazione del bilancio consuntivo regionale come un argomento inconferente: con riguardo alla contestazione inerente l'art. 2, la Regione ritiene che l'assenza di un bilancio consuntivo regolarmente approvato non impedisca l'iscrizione di appositi fondi e la riassegnazione di economie relative a contributi statali e comunitari con vincolo di destinazione. Mentre in relazione alla seconda censura, secondo la Regione la norma di natura primaria già individua espressamente la copertura finanziaria: alla Giunta regionale è affidata semplicemente la concreta attuazione della stessa sulla base della disponibilità finanziaria nel frattempo maturata, ed in ogni caso nei limiti delle entrate preventivamente accertate. Non si pone, pertanto, un problema di violazione delle attribuzioni costituzionali del legislatore regionale.

### **3. Le diverse varianti dell'unica fattispecie della mancata copertura finanziaria.**

<sup>8</sup> Cfr. ancora G. Rivosecchi, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore*, cit., p. 8.

La Corte decide per la riunificazione dei ricorsi a fronte della coincidenza delle violazioni prospettate, e procede ad un'interessante classificazione per gruppi delle questioni, che si caratterizzano per specifiche tipologie di censure. Se è vero che i ricorsi scaturiscono dal contrasto di una medesima norma costituzionale, l'art. 81, co. 4, Cost., tuttavia il giudice è in grado di distinguere tre diverse varianti di mancata copertura<sup>9</sup>.

La prima ipotesi è quella dell'utilizzo di economie realizzate in esercizi precedenti, per la copertura di nuove e maggiori spese dell'esercizio di competenza; la seconda si manifesta sotto forma di un saldo finanziario incongruente con il principio di neutralità contabile della variazione di bilancio; mentre la terza riguarda il collegamento vincolato tra partite di entrata e spesa di parte corrente. La Corte procede dunque al vaglio di ciascuna delle tre situazioni, rispetto alle quali accerta invariabilmente la sussistenza della violazione e dunque dichiara l'illegittimità costituzionale. E lo fa attingendo ad una giurisprudenza costante e consolidata, che si trova a coincidere con le valutazioni prospettate dall'Avvocatura dello Stato.

Circa il primo profilo, quello dell'utilizzo di economie realizzate in esercizi precedenti, il dato da cui partire è l'assenza del bilancio consuntivo proprio dell'esercizio precedente a quello relativo alla variazione disposta dalla legge impugnata. Il giudice costituzionale respinge le ragioni della difesa regionale, richiamando la sua costante posizione in merito al fatto che la copertura delle spese, per rispondere ai canoni dell'art. 81, co. 4, Cost., debba essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale: appartengono a tale filone giurisprudenziale le sentt. n. 106 e n. 68/2011, n. 141 e n. 100/2010, n. 213/2008, n. 384/1991 e n. 1/1966, nonché due pronunce del 2012, le sentt. n. 70 e n. 115.

È a partire dalla sent. n. 213/2008 che la Corte costituzionale ha proceduto più sistematicamente a redigere una sorta di «statuto» della copertura finanziaria, affermando che essa deve essere – come già si è detto – credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri (sent. n. 1/1966); che è aleatoria se non tiene conto che ogni anticipazione di entrate ha un suo costo (sent. n. 54/1983); che 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, considerando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri (sent. n. 384/1991); e, infine, che è vincolante anche per le Regioni a statuto speciale (da ultimo, sent. n. 359/2007).

Sulla specifica questione della copertura ricavata da risultati di amministrazione degli esercizi precedenti è già intervenuta la sent. n. 70/2012, che ha chiarito che detta copertura deve trovare analitico e congruente riscontro negli esiti dell'ultimo esercizio – e dunque nel documento formale «bilancio consuntivo» che riassume l'andamento del predetto esercizio – antecedente a quello cui si riferisce la risorsa utilizzata: solo l'accertata esistenza di un avanzo di amministrazione permette di introdurre le risorse liberate ed un loro impiego nell'esercizio successivo. Pertanto, come si esprime ora la Corte, «nessuna risorsa può essere "estratta" da esercizi precedenti senza la previa verifica della sua disponibilità giuridica e contabile in sede di approvazione del bilancio consuntivo»<sup>10</sup>. L'unica deroga a tale principio generale può verificarsi solo nel caso di fondi vincolati rimasti inutilizzati al termine degli esercizi precedenti, per i quali diventa ammissibile l'utilizzo quando permangano le finalità perseguite attraverso il loro originario stanziamento.

Il passaggio logico che la sent. n. 192 compie, a questo punto, è quello di collegare tale principio generale a quello della tutela degli equilibri di bilancio che la Corte rinviene, al pari del principio di copertura finanziaria, nell'art. 81, co. 4, Cost.: si afferma, infatti, che l'impossibilità di utilizzare avanzi di amministrazione non accertati nel bilancio consuntivo precedente costituisce «una regola posta a presidio della sana gestione finanziaria», posto che invece un tale utilizzo rappresenterebbe una sottrazione di

<sup>9</sup> Si rinvia a D. Morgante, *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 17/2012, per un'analisi di particolare precisione sul principio in esame: il contributo si sofferma anche sulla decisione qui commentata, nonché sulla n. 70 e sulla n. 115 di questo stesso anno.

<sup>10</sup> La sent. n. 70/2012 si esprime in maniera analoga, ovvero che «nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto, se non quella finanziata da fondi vincolati e regolarmente stanziati nell'esercizio precedente».

componenti attive effettuata senza la previa verifica di sussistenza dell'avanzo, e non potrebbe che comportare «eventuali saldi negativi del conto consuntivo». Tale pratica viene dal giudice costituzionale qualificata «sostanzialmente elusiva della salvaguardia degli equilibri complessivi di bilancio», e neanche espressioni quali «riprogrammazione delle economie di spesa» ed «economie vincolate», a cui il legislatore dell'Abruzzo ha fatto ricorso per aggirare questo primo fondamentale criterio di contabilità, possono riuscire nell'intento di legittimarla<sup>11</sup>.

La regola della previa approvazione del bilancio consuntivo diventa perciò, per effetto di una lettura che esalta la forza espansiva dell'art. 81, co. 4, Cost., «esplicazione del più generale principio di equilibrio del bilancio», che la medesima disposizione costituzionale già conterrebbe nella formulazione attuale; e che farebbe di tale disposizione un «presidio degli equilibri di finanza pubblica». Il mancato inserimento della risorsa contestata e la mancata previa approvazione del bilancio consuntivo dell'anno precedente sono due facce della stessa medaglia, intrinsecamente collegate da un nesso di causalità necessario.

La seconda manifestazione del principio di copertura emerge in relazione a saldi finanziari incongruenti con il principio di neutralità contabile della variazione di bilancio<sup>12</sup>: l'importo necessario per la realizzazione degli interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo è costituito in parte da risorse destinate ad altre spese – nello specifico, spese per la valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo – che in una certa misura sono anche già state utilizzate. La copertura preventivata è pertanto deficitaria, in quanto non è quella che si può effettivamente garantire: la doppia imputazione di spesa contenuta nella l. reg. n. 35/2011 determina pertanto un'incongruenza dei saldi della variazione, che rende incostituzionale la disposizione impugnata. Quest'ultima è stata, invero, sostituita dalla norma del 2012 che ha integrato il bilancio dell'anno precedente: ma la Corte ritiene che non possa essere accertata la mancata applicazione della norma sostituita durante il periodo della sua vigenza, e che pertanto non possa essere dichiarata cessata la materia del contendere.

L'ultimo profilo del principio della copertura finanziaria, quello del collegamento vincolato tra partite di entrata e spesa di parte corrente<sup>13</sup>, viene valutato in relazione alla terza variazione di bilancio oggetto di impugnazione.

L'art. 31 della legge regionale, che destina entrate di parte corrente a interventi in materia sociale, è stato oggetto di diverse formulazioni: se nella l. n. 35/2011 a fronte di uno stanziamento di spesa di euro 1,5 milioni compariva una previsione di entrata con un saldo negativo di euro 400 mila, nella l. n. 39/2011 il legislatore regionale si limita ad aumentare le corrispondenti partite di spesa e di entrata di euro 200 mila.

Se dunque la prima disposizione determinava – dal punto di vista finanziario – uno squilibrio del bilancio, la seconda presenta apparentemente la necessaria neutralità contabile. E tuttavia il vizio della seconda normativa rispetto all'art. 81, co. 4, Cost. è addirittura duplice: riguarda, infatti, da un lato i criteri seguiti per la stima finalizzata ad assicurare copertura economica alla spesa introdotta con la legge impugnata; e dall'altro il principio di unità del bilancio.

Circa la prima violazione, essa discende dall'esigenza che la copertura di nuove spese sia ancorata a criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza «in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare»: molteplici sono le decisioni che hanno ribadito tale criterio, ed in particolare vengono richiamate le sentt. n. 106 e n. 68/2011, n. 141 e n. 100/2010. In questa ultima decisione la Corte ha, infatti, riaffermato<sup>14</sup> che «il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e

<sup>11</sup> Il giudice specifica infatti che «quando si siano verificate economie di spesa, gli esiti contabili non possono fuoriuscire dalle due ipotesi alternative di permanenza del vincolo specifico, cui collegare la relativa reinscrizione, oppure di sopravvenienza attiva vera e propria, che si riversa – quale componente positiva – nella aggregazione complessiva degli elementi che determinano il risultato di amministrazione, nel caso in cui l'obiettivo sotteso al vincolo sia stato realizzato».

<sup>12</sup> Sul punto si rinvia ancora a D. Morgante, *Il principio di copertura finanziaria*, cit., p. 25 ss.

<sup>13</sup> Anche su tale aspetto il rinvio è all'analisi di D. Morgante, *Il principio di copertura finanziaria*, cit., p. 29 ss.: è un profilo del principio della copertura che è venuto in risalto anche con la sent. n. 115/2012.

<sup>14</sup> Cfr. R. Dickmann, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in *www.federalismi.it*, n. 10/2012, p. 4.

solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira» (*ex multis*, sent. n. 359/2007), precisando che la copertura di nuove spese «deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri» (sent. n. 213/2008). Al contrario, nell'esercizio 2011 la Regione Abruzzo ha riformulato per tre volte la stima del gettito dell'entrata, rispetto alla quale ha istituito il vincolo di destinazione: fissata originariamente in euro 300 mila, è poi passata a euro 1,5 milioni e infine è stata ridimensionata in euro 200 mila. Tale incertezza delle stime impedisce di considerare la valutazione dei mezzi di copertura prudente, affidabile ed appropriata.

Quanto al principio di unità del bilancio, esso impone, secondo la formula utilizzata nella pronuncia, che «tutte le entrate correnti, a prescindere dalla loro origine, concorrano alla copertura di tutte le spese correnti, con conseguente divieto di prevedere una specifica correlazione tra singola entrata e singola uscita». Trattasi, ai sensi della l. n. 196/2009, di un principio attuativo e specificativo dell'art. 81 Cost.<sup>15</sup>, che affianca alcuni altri, e precisamente quelli di integrità ed universalità: in particolare l'art. 24, co. 3 della disciplina del 2009 (e prima ancora l'art. 5, co. 3, l. n. 468/1978) collega i criteri dell'universalità e dell'unità al divieto di gestire fondi al di fuori del bilancio. L'art. 5 della legge regionale, nell'istituire un vincolo di destinazione tra un'entrata di natura corrente ed una maggiore spesa, contraddice il parametro dell'unità del bilancio nella specifica lettura che ne fa la Corte.

A queste due declinazioni del principio di copertura – carattere della prudenzialità e rispetto dell'unità del bilancio – si aggiunge poi il richiamo alla dimensione legislativa dello stesso: la delega impropria conferita alla Giunta regionale, se non addirittura agli uffici amministrativi, chiamati ad effettuare l'accertamento *in itinere* dell'entrata, costituisce un'ulteriore negazione dell'art. 81 Cost., dal quale discende che solo il Consiglio regionale debba essere responsabile dell'individuazione delle risorse necessarie a copertura della spesa.

La sentenza si conclude assumendo che il principio della copertura implichi necessariamente quello del pareggio di bilancio: richiamando la sent. n. 70/2012 il giudice costituzionale riafferma il riconoscimento, a partire dal co. 4 dell'art. 81 Cost., dei «principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale» che si applicano nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche e che «si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti» (sent. n. 70/2012).

È da questa affermazione di chiusura della pronuncia che si intende ora muovere, perché la conclusione a cui perviene il giudice delle leggi sollecita qualche considerazione ulteriore in merito ai due principi che nella decisione ricorrono: quello della copertura e quello del pareggio. Le riflessioni che seguono si propongono di indagare in quale misura i due principi effettivamente già coesistano nella disposizione costituzionale richiamata, e di rivolgersi poi alla formulazione della disposizione che si applicherà a partire dal 2014, quando opererà la revisione costituzionale volta a istituzionalizzare il principio dell'equilibrio tra le entrate e le spese. L'obiettivo del pareggio diventerà allora espresso, ma forse il ripetuto richiamo della Corte alla sua vigenza già ora – si pensi solamente a queste ultime tre decisioni del 2012, la 70, la 115 e la 192 – consente di interrogarsi su quanto l'art. 81 Cost. attualmente prescrive, e su quanto la sua nuova formulazione aggiungerà in merito alle ricadute del principio di copertura finanziaria.

#### **4. I principi di copertura e di pareggio nel «vecchio» art. 81 Cost. del 1948...**

<sup>15</sup> Su tali principi attuativi si rinvia alla trattazione di N. Lupo, *Art. 81*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. II, Torino, Utet, 2006, pp. 1583-1584.

Pare dunque necessario inquadrare la valenza del principio della copertura finanziaria nel testo vigente dell'art. 81 Cost., il quale, come è noto, dopo che il co. 3 pone il divieto per la legge di bilancio di stabilire nuovi tributi e nuove spese, dispone – co. 4 – che ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese debba indicare i mezzi per farvi fronte. Così facendo, la Costituzione prevede l'obbligo di copertura solo a carico di leggi che non sono la legge di bilancio – né statale né regionale – e dunque sembrerebbe non ricondurre a tale principio quell'altro che si qualifica come principio del pareggio.

A conforto di tale lettura si può richiamare varia ed autorevole dottrina che ha effettivamente segnalato l'assenza, in Costituzione, del principio del pareggio. Fin dall'apparire di uno degli studi più sistematici sul tema ci si è interrogati sull'azione combinata dei due commi appena richiamati dell'art. 81 Cost., per comprendere se da essi possa essere dedotto un obbligo per un «equilibrio, presente e futuro, del bilancio, in ogni esercizio»<sup>16</sup> che sarebbe così automaticamente assicurato: ma tale obbligo è stato ritenuto difficilmente collocabile e di assai difficile o impossibile attuazione<sup>17</sup>. Al di là di un primo argomento di logica più immediata che se la Costituzione avesse voluto stabilire un simile obbligo lo avrebbe disposto direttamente<sup>18</sup>, la ragione più profonda è da ricercarsi nel fatto che «tutto il sistema del nostro bilancio prescinde da un ipotetico vincolo *giuridico* al pareggio, che è sempre stato considerato un fatto di natura politica, il quale investe la responsabilità essenzialmente politica dei massimi organi che intervengono nell'elaborazione e approvazione del bilancio, Governo e Parlamento»<sup>19</sup>. Di conseguenza il principio che va dedotto dalla disposizione in esame è che nel proporre e nel deliberare una spesa vanno considerati i mezzi necessari per affrontarla, collocando il provvedimento in una visione più generale degli obiettivi che si vogliono perseguire, e dunque impostando le delibere di spesa in una dimensione di responsabilità; ma senza che si possa istituire un effetto diretto e immediato di tali delibere sull'equilibrio dei bilanci, senza che da ciò possa farsi derivare una «rigorosa politica di pareggio»<sup>20</sup>.

Successivamente, ed in particolare proprio in occasione dell'adozione di un'importante pronuncia su cui tra poco occorre soffermarsi – la sent. n. 384/1991 – la dottrina si è interrogata sulla portata di questo ultimo comma dell'art. 81 Cost., ed è pervenuta a conclusioni simili: ovvero che l'obbligo di copertura non opera nei confronti della legge di bilancio, e che addirittura quest'ultima «deve essere svincolata anche da condizionamenti relativi all'equilibrio tra i volumi complessivi di entrate e di spese». E si è aggiunto che anche la legge finanziaria e le altre leggi collegate alla legge di bilancio necessitano di una copertura, ma che la tipologia di copertura prevista per esse è al di fuori dell'art. 81 Cost. e non è «effettiva», essendo rappresentata dal ricorso al debito pubblico<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> Cfr. V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., p. 440 ss.

<sup>17</sup> *Ivi*, p. 442, con il richiamo ad altra e più risalente dottrina.

<sup>18</sup> Si veda la ricostruzione della vicenda nella seconda Sottocommissione dell'Assemblea costituente dell'inserimento in Costituzione della disciplina di bilancio compiuta da A. Pirozzoli, *Il vincolo costituzionale*, cit., p. 5: l'A. conferma l'assenza di un vincolo esplicito al pareggio di bilancio malgrado l'intenzione di alcuni Costituenti – tra cui Luigi Einaudi ed Ezio Vanoni – di « includere gli strumenti in grado di tutelare il principio del pareggio, attribuendo a questo un'efficacia maggiore rispetto ad una semplice garanzia dell'equilibrio formalmente determinato dal bilancio approvato ».

Si rinvia inoltre a L. Gianniti, *Il pareggio di bilancio nei lavori della Costituente*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2011.

<sup>19</sup> Cfr. V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., p. 451. Nella nota (33) si ricostruisce l'interrogativo che si era posto lo stesso Presidente Einaudi, *Lettera del Presidente della Repubblica Einaudi al Ministro del tesoro Pella*, in appendice alla *Relazione del Comitato di studio delle norme di applicazione del 4° comma dell'articolo 81 della Costituzione*, Roma, 1961, riflettendo sul fatto che il concetto di bilancio dovrebbe richiamare necessariamente quello di pareggio fra le quantità delle entrate e quelle delle spese: arrivando però alla conclusione che un vero obbligo giuridico non discende dall'art. 81 Cost., e che la Carta fondamentale non impedisce che nuove entrate siano utilizzate per nuove spese anche prima che sia eliminato il *deficit* di bilancio.

<sup>20</sup> Cfr. V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., p. 458.

<sup>21</sup> Si veda A. Amatucci, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c.*, cit., p. 73-74.

Ma anche la dottrina più recente è in gran parte irremovibile rispetto a tale lettura dell'art. 81 Cost. Nonostante alcune posizioni di segno opposto<sup>22</sup>, l'opinione ampiamente diffusa è che l'obiettivo del pareggio non sarebbe da ricondursi all'obbligo di indicare la copertura finanziaria delle nuove o maggiori spese: «l'obbligo di copertura, come è concepito dalla Costituzione, non intende evitare il formarsi di un ingente debito pubblico: si riferisce solo alle leggi diverse dal bilancio, opera "al margine", cioè sulle decisioni che fuori dal bilancio aumentano la spesa, e lascia invece scoperto l'aumento inerziale di essa (si pensi all'aumento dei tassi di interesse) e la sua espansione ad opera della legge di bilancio (si pensi ai fondi speciali)»<sup>23</sup>. Ancora, è stato affermato che «la fondamentale garanzia dell'equilibrio risiede nel divieto, con alcune limitate eccezioni, del ricorso all'indebitamento, e quindi al prestito, per la copertura degli oneri, di parte corrente e in conto capitale, previsti in bilancio. L'assenza di tale divieto nella Costituzione vigente e il fatto che l'obbligo costituzionale di copertura finanziaria è disposto con riferimento alle nuove leggi e non alla complessiva legislazione di spesa, ha reso l'art. 81, comma 4, manifestamente inidoneo ad assicurare l'equilibrio dei bilanci»<sup>24</sup>.

Parrebbe dunque che la Corte, con la sent. n. 192 ma anche con le pronunce che l'hanno preceduta nell'anno in corso – la n. 70 e la n. 115 – abbia tratto dall'art. 81, co. 4, Cost. più di quanto esso affermi; ed abbia piuttosto anticipato<sup>25</sup> l'uso del parametro che risulterà espresso dal futuro art. 81 Cost. Ci si domanda però, a questo punto, se ci sia veramente una sorta di anticipo nell'uso del parametro costituzionale da parte del giudice delle leggi; o se forse l'interpretazione che scaturisce da queste recenti decisioni non fondi in qualche modo le sue radici in un filone più antico, quello della passata giurisprudenza nella quale sono ravvisabili argomenti che hanno aperto ad una lettura della disposizione in questione idonea a mettere in stretta relazione il principio di copertura finanziaria e gli equilibri tra le entrate e le spese.

Occorre allora ritornare brevemente su due sentenze già richiamate, per valutare quale nesso il giudice costituzionale abbia individuato tra i due principi su cui qui ci si interroga. La pronuncia più significativa è indubbiamente la sent. n. 1/1966, provocata da un ricorso in via incidentale nel quale si contestava che la copertura di una spesa legata alla sistemazione di strade statali ed al programma autostradale fosse distribuita su più esercizi finanziari successivi. Nella decisione si ricostruisce anzitutto come il principio di copertura fosse originariamente destinato ad essere collocato nella disposizione che regola l'iniziativa legislativa e che «successivamente, invece, si trovasse opportuno inserirla nell'articolo che prevede e regola le competenze in materia di formulazione di bilanci e di consuntivi e di approvazione di essi»: ciò non ha comportato «una riduzione dell'ambito della sua sfera di applicazione, che è svincolato dall'"annualità" del bilancio». Ma, soprattutto, dei due indirizzi possibili<sup>26</sup> si accoglie «l'interpretazione

<sup>22</sup> In tempi recenti vanno in tale direzione gli interventi di A. Pace, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in questa *Rivista*, n. 3/2011; L. Gianniti, *Il pareggio di bilancio nei lavori della Costituente*, cit., e di M. T. Salvemini, *Poteri di bilancio e sistema istituzionale italiano*, Intervento al Convegno di Varenna "Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità", 21 settembre 2012, in *Astrid Rassegna*, n. 17/2012.

<sup>23</sup> L' A. qui richiamato è A. Brancasi, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio*, cit., p. 108.

<sup>24</sup> Cfr. D. Cabras, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Quad. cost.*, n. 1/2012, p. 112.

<sup>25</sup> Si rinvia di nuovo alle considerazioni di G. Rivosecchi, già richiamate nella nota (4).

<sup>26</sup> La sentenza ricostruisce i due indirizzi nei seguenti termini: «si sa che l'interpretazione di questa norma ha dato luogo a discussioni e contrasti che non si possono dire, non già conclusi, ma nemmeno sopiti: sostenendosi da molti con vigore che l'obbligo di indicare i mezzi per far fronte a nuove o maggiori spese riguardi esclusivamente le leggi che, promulgate dopo l'approvazione del bilancio preventivo, ne alterino l'equilibrio, e sostenendo altri che, viceversa, tale obbligo abbia riferimento e debba essere osservato nei confronti di qualsiasi altra legge che immuti in materia di spese non già di fronte alla legge di bilancio, o non soltanto di fronte a questa, ma di fronte alla legislazione preesistente. Nel primo caso si fa riferimento a un documento contabile quale è anche (seppure non soltanto), il bilancio annuale; nel secondo caso, viceversa, si tiene di vista l'insieme della vita finanziaria dello Stato, che, si sostiene, non può essere artificiosamente spezzata in termini annuali, ma va, viceversa, considerata nel suo insieme e nella sua continuità temporale, segnatamente in un tempo, come il presente, nel quale gli interventi statali sempre più penetranti nella vita economica e sociale del Paese, i traguardi che, attraverso la rappresentanza parlamentare, la comunità nazionale assegna a se stessa, 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 collettività».



cosiddetta estensiva dell'obbligo imposto dall'ultimo comma dell'art. 81», l'unica «conforme alla lettera e allo spirito della Costituzione»: dalla quale discende che l'obbligo della copertura non può riferirsi al solo esercizio in corso. Ciò non è accettabile perché partirebbe «dall'errato presupposto che la norma contenuta nel quarto comma dell'art. 81 includa 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»<sup>27</sup>.

Insomma – e questo è il passaggio che risulta più significativo ai fini delle riflessioni qui condotte – «l'argomento decisivo» è che «*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*»<sup>28</sup>.

Tale linea giurisprudenziale si è consolidata con la sent. n. 384/1991, pronunciata in relazione ad una legge dello Stato che autorizzava alcuni enti pubblici a reperire risorse finanziarie mediante la contrazione di mutui e l'emissione di obbligazioni, e che prevedeva l'assunzione a carico del bilancio dello Stato degli oneri relativi ad una parte degli interessi e all'ammortamento del capitale: la copertura finanziaria veniva però indicata limitatamente solo ad alcuni anni e risultava, quindi, insufficiente. La Corte si è nuovamente confrontata con i due possibili «indirizzi interpretativi dell'art. 81, quarto comma»: essa, proprio nel richiamare il passaggio della decisione del 1966 appena riportato, si distingue per il suo evidenziare il significato non meramente contabile, ma «sostanziale», della disposizione costituzionale. Tale funzione sostanziale sorge allorché «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»<sup>29</sup>.

Pare dunque difficile ravvisare in queste pronunce una chiara ed espresa affermazione della presenza del principio del pareggio nell'art. 81 Cost.: si esclude esplicitamente qualsiasi automatismo in relazione al pareggio, e tuttavia si riconosce che l'esigenza del *tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra le entrate e la spesa* si impone al legislatore; che, in una *visione globale del bilancio*, non può non tener conto dei riflessi che le sue decisioni di spesa potranno produrre sul sistema della finanza pubblica, anche in una prospettiva futura. Ciò può allora spiegare il nuovo tenore delle decisioni di questo anno, di cui la sent. n. 192 rappresenta un caso emblematico: decisioni che più marcatamente si avventurano su un terreno che, alla luce del vigente art. 81 Cost., presenta qualche elemento di incertezza, ma che troverà un più coerente aggancio nel parametro che il nuovo art. 81 rappresenterà<sup>30</sup>.

Ciò inevitabilmente induce a qualche considerazione conclusiva già rivolta alla disciplina del bilancio del 2012 e che si applicherà a partire dal 2014.

## 5. ... e nel «nuovo» art. 81 Cost. del 2012.

<sup>27</sup> In seguito prima l'art. 11-ter, co. 1 l. n. 468/1978, e poi l'art. 17, co. 1 l. n. 196/09 hanno istituzionalizzato tale «clausola di salvaguardia», prescrivendo che ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri debba indicare espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa.

<sup>28</sup> Sent. n. 1/1966, p.to 5 del *Considerato in diritto*, il corsivo è di chi scrive.

<sup>29</sup> Sent. n. 384/1991, p.to 4.2. del *Considerato in diritto*.

<sup>30</sup> Con tutte le riserve espresse da G. Scaccia, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit., p. 2, che mettono in una luce di relatività tutte le considerazioni che si possono svolgere sull'art. 81 Cost. come parametro di costituzionalità: la giustiziabilità della regola del bilancio «appare per più versi accidentata e ciò non è dovuto a elementi di casualità, ma rappresenta, in qualche misura, il riflesso di una quasi inevitabile scarsa coercibilità giuridica delle norme costituzionali sul bilancio».

La vicenda a cui occorre ora riallacciarsi è quella dell'ultima revisione costituzionale, operata dalla l. cost. n. 1/2012, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, che ha interessato proprio l'art. 81 Cost.: a tale riforma si è rapidamente provveduto in un passaggio congiunturale critico, se non addirittura drammatico, legato all'appartenenza del nostro ordinamento all'Unione europea. La pesantissima crisi finanziaria ed economica avvertita a livello globale ha assunto una particolare declinazione a livello europeo: i Paesi legati alla moneta unica hanno dovuto fare i conti con un livello ormai inaccettabile dei loro debiti sovrani<sup>31</sup>, e dopo il ricorso ad una serie di interventi – ultimo dei quali è il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria di marzo 2012 – volti a vincolare gli Stati ad un complesso di regole finalizzate a contenere l'esposizione dei loro bilanci, hanno proceduto ad agire sui loro ordinamenti costituzionali interni, recependo alcuni principi e meccanismi che dovrebbero da un lato risolvere l'eccezionalità della situazione odierna, dall'altro prevenire una riproposizione dei medesimi problemi di finanza pubblica nel prossimo futuro.

Rinviano alla dottrina per la ricostruzione di tali vicende<sup>32</sup>, l'interesse si rivolge, in queste note, alla valutazione del nesso tra principio di copertura e principio di pareggio. Molteplici valutazioni sono state espresse, in dottrina, in merito all'opportunità ed alla necessità di esplicitare in Costituzione l'obiettivo del pareggio di bilancio: ma la riflessione non vuole essere così ampia, perché è evidente che con tale approccio si finirebbe per ragionare su un complesso di questioni, relative al concetto di pareggio, alle connessioni con le operazioni di indebitamento, alle fonti previste per le nuove regole contabili ed altre ancora, che esulano dagli interrogativi ben più circoscritti posti dalla sent. n. 192/2012. Tanti sono, infatti, i profili problematici della l. cost. n. 1/2012, dei quali la letteratura ha già iniziato ad occuparsi e che si cominceranno a chiarire con l'approvazione, nel febbraio 2013, della legge richiesta dal co. 6 della nuova disposizione costituzionale; nonché con l'entrata a regime della revisione stessa.

Se, dunque, queste ultime riflessioni intendono avere un carattere di conclusione del percorso qui proposto, e non certo di commento della revisione costituzionale del 2012, l'attenzione deve rivolgersi esclusivamente al nesso tra principio di copertura e principio del pareggio.

Una prima osservazione è quella che riguarda in parte, ma non solo, la terminologia: benché il titolo della revisione parli di «pareggio di bilancio», le disposizioni parlano poi di «equilibrio tra entrate e spese». È stato osservato che si tratta di una difformità voluta per chiarire che il legislatore non ha inteso costituzionalizzare una regola contabile ma un principio di gestione della politica economica nazionale, vincolando il ricorso agli strumenti di finanza pubblica alle indicazioni in tema di *governance* economica. L'equilibrio tra entrate e spese assume dunque la funzione di vincolo alle politiche di governo, e non costituisce più requisito di costituzionalità della legislazione di spesa<sup>33</sup>.

Ma al di là dell'aspetto terminologico, la dottrina recente pare riprendere gli esiti di quella più risalente e, soprattutto, della giurisprudenza costituzionale: la violazione dell'equilibrio non scaturirà solo dal mancato rispetto della copertura, ma dall'allontanamento da indicazioni relative alla c.d. *governance*

<sup>31</sup> Si veda la completa ricostruzione degli eventi che hanno interessato i Paesi europei compiuta da G. Pitruzzella, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, n. 1/2012.

<sup>32</sup> Si rinvia qui a quei contributi nei quali è stato evidenziato il collegamento stretto tra la crisi dell'eurozona, e gli atti normativi di diritto internazionale che sono stati adottati per fronteggiarla, e la genesi della l. cost. n. 1/2012: A. Pirozzoli, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in questa *Rivista*, n. 4/2011; A. Brancasi, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio*, cit.; F. Bilancia, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in questa *Rivista*, n. 2/2012; D. Cabras, *Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio"* (8/5/2012), in questa *Rivista*, n. 2/2012; I. Ciolli, *I paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in questa *Rivista*, n. 1/2012; R. Dickmann, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio*, cit.; N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, di prossima pubblicazione su *Il Filangieri. Quaderno 2011*, Napoli, 2012; D. Morgante, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *www.federalismi.it*, n. 4/2012; G. Rivosecchi, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore*, cit.; M. T. Salvemini, *Poteri di bilancio e sistema istituzionale italiano*, cit.

<sup>33</sup> Cfr. R. Dickmann, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *www.federalismi.it*, n. 4/2012, p. 43.

economica. Vi è dunque una maggiore enfasi per la dimensione sostanziale, e non meramente contabile, che sembra raccogliere l'eredità delle pronunce più datate della Corte costituzionale.

Ancora, la dottrina ha segnalato che, una volta abrogato il divieto che per la legge di bilancio proveniva dal co. 3, anche questa verrà ad essere sottoposta all'obbligo di copertura finanziaria, e si romperà così quella distinzione tra momento di determinazione dell'equilibrio e momento di decisione di entrata e di spesa<sup>34</sup>. Emerge perciò una certa discontinuità tra il «vecchio» ed il «nuovo» testo dell'art. 81 Cost., benché si possa in qualche misura ritenere che già da quello vigente sia possibile trarre una lettura in termini di vincolo all'equilibrio dei bilanci: vincolo che, tuttavia, non può ritenersi altro che «tendenziale», come appunto dottrina e giurisprudenza hanno chiarito<sup>35</sup>. L'obiettivo di un «equilibrio tendenziale fra entrate e spese» è, con tutta evidenza, una richiesta di ben minore tassatività rispetto a quella del pareggio: a questo equilibrio tendenziale, e non al vero e proprio pareggio, è finalizzato il meccanismo della copertura finanziaria.

Ampliando un po' la visuale, va osservato che, benché giudicata significativa e necessaria da molti, la revisione in questione è stata però oggetto anche di rilievi critici, che solo la sua applicazione potrà confermare o contraddire. Effettivamente il nuovo art. 81 Cost. istituisce in forma esplicita il vincolo tra copertura ed equilibrio dei bilanci; questi ultimi, tuttavia, difficilmente risulteranno in pareggio per un mero meccanismo di copertura<sup>36</sup>. Il momento di equilibrio sarà sempre più frutto di un processo di co-determinazione nell'ambito delle procedure del c.d. «semestre europeo», che vedrà autorità nazionali ed europee pervenire congiuntamente all'individuazione degli obiettivi in termini di politica economica e finanziaria per ciascuno degli Stati membri dell'Unione, che dovranno essere conseguiti attraverso le manovre finanziarie e le relative riforme<sup>37</sup>.

Ma oltre a ciò rimane l'interrogativo di fondo, quello che riguarda il cuore della revisione: l'obiettivo del pareggio è volto ad eliminare una situazione debitoria che, ovviamente, nelle dimensioni attuali ha assunto il carattere della patologia, ma che non sempre ha presentato queste dimensioni ed è stata considerata tale, e che pertanto va compresa ed inquadrata in una riflessione più ampia e complessa legata alle funzioni dello Stato sociale nell'epoca attuale. Se quasi mezzo secolo fa, e poi ancora per lungo tempo, si è potuto ritenere che il principio del pareggio non fosse dotato di valore assoluto, e che non sempre potesse essere reputato un obiettivo politico-economico meritevole di essere perseguito – posto che il fenomeno finanziario non va compreso isolatamente, ma in connessione con le vicende dell'intero sistema economico<sup>38</sup>, nonché con indirizzi di politica sociale ormai irreversibili – l'introduzione di una regola così rigida e perentoria a livello costituzionale è forse da accogliere senza esagerati entusiasmi, e piuttosto confidando nello sviluppo di politiche economiche e finanziarie di livello europeo che sappiano preservare anche la tradizione «sociale» delle democrazie del continente.

<sup>34</sup> Si veda N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., p. 35.

<sup>35</sup> In merito alla dottrina, si vedano ancora le considerazioni dedicate al carattere «tendenziale» del vincolo di V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., p. 458 ss.

<sup>36</sup> Sul punto vanno menzionate, tra le altre, le riflessioni di A. Brancasi, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio*, cit., e di F. Bilancia, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, cit.

<sup>37</sup> In tal senso N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., p. 36.

<sup>38</sup> Si vedano ancora le considerazioni di V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., p. 443 ss. Ma la letteratura più recente si è subito dimostrata avvertita delle ricadute delle nuove regole che governeranno il ricorso all'indebitamento: si rinvia ancora a F. Bilancia, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, cit., e poi a G. Azzariti, *La 'regola d'oro' indiscussa*, in *Il Manifesto*, 6 marzo 2012, e a R. Bifulco, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in questa *Rivista*, n. 2/2012;

**Lupo N. e Rivosecchi G.**, *Quando l'equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali*, in corso di pubblicazione in *Le Regioni*, 2012.

Gli autori si soffermano nel commentare la **sentenza n. 115 del 2012**, ponendo in evidenza che le norme statali interposte in materia di finanza pubblica devono collocarsi entro i limiti posti dagli Statuti e sviluppando l'immediato precedente costituito dalla coeva sentenza n. 70, secondo cui il principio di copertura trova diretta applicazione nei confronti della legislazione regionale anche nei confronti delle legge di bilancio regionali.

In relazione a tale ultimo profilo viene rimarcato che l'affermata estensione della portata dell'art. 81, quarto comma, Cost. anche alla legge di bilancio comporti in modo evidente l'abbandono della tesi in virtù della quale detta disposizione costituzionale sarebbe un strumento di conformazione dei processi decisionali di Governo e Parlamento circa la consapevolezza delle loro conseguenze finanziarie, con la conseguenza che il contenuto dell'art. 81 viene elevato a vincolo sostanziale nel governo della finanza pubblica; ma tale approdo ermeneutico, secondo gli autori, sarebbe stato più persuasivo laddove la Corte avesse sorretto l'impatto motivazionale sulla base del riferimento a norme statali interposte in materia di coordinamento finanziario, in quanto la portata estensiva dell'obbligo di copertura direttamente promanante dal citato comma quarto dell'art. 81 Cost. sarebbe "difficilmente rinvenibile nell'originaria norma costituzionale".

## Quando l'equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali\*

di Nicola Lupo e Guido Rivosecchi \*\*

(in corso di pubblicazione in *"le Regioni"*, 2012)

1. La sentenza 7 maggio 2012, n. 115, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 luglio 2011, n. 10 (Interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore), per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. La Corte sanziona così il legislatore regionale che, nel disciplinare i servizi finalizzati a garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore, determinava nuovi oneri, seppur configurati come "eventuali", per la finanza pubblica, non adempiendo correttamente all'obbligo costituzionale di copertura finanziaria.

La pronuncia riconosce invece la conformità a Costituzione degli interventi previsti dagli impugnati artt. 4, 5 e 10 della richiamata legge regionale – relativi alla disciplina delle campagne di informazione rivolte ai cittadini sulle cure introdotte (art. 4), delle strutture addette al Coordinamento regionale per l'attuazione dei programmi di assistenza (art. 5) e delle modalità di sviluppo delle cure stesse presso le aziende per i servizi sanitari (art. 10) – sotto il profilo del riparto di competenze legislative tra Stato e Regione e dei principi di coordinamento della finanza pubblica. Tuttavia, la declaratoria di incostituzionalità della norma regionale sulla copertura finanziaria dei suddetti interventi (art. 15) comporta che gli oneri conseguenti ai servizi introdotti dovranno essere contenuti – fino a nuova legittima copertura finanziaria dell'eventuale eccedenza – entro i limiti di stanziamento delle pertinenti poste del bilancio regionale dell'esercizio finanziario entro cui è entrata in vigore la legge regionale impugnata.

La decisione riveste molteplici profili di interesse: anzitutto, per l'interpretazione restrittiva dei principi di coordinamento della finanza pubblica opponibili agli enti territoriali dotati di autonomia differenziata; in secondo luogo, per l'interpretazione estensiva del principio della copertura finanziaria delle leggi regionali, sia sotto il profilo della certezza dei mezzi a tal fine utilizzati, sia sotto il profilo temporale. Da questo punto di vista, la pronuncia conferma la recente tendenza della giurisprudenza costituzionale a motivare le dichiarazioni di incostituzionalità per difetto di copertura delle leggi regionali in riferimento alla diretta violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., piuttosto che procedere all'integrazione del parametro invocato – sia esso l'art. 117, terzo comma, Cost. (riguardo ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica) o l'art. 81, quarto comma, Cost. (riguardo alla copertura finanziaria delle leggi) – con le fonti interposte, rappresentate dai principi di coordinamento della finanza pubblica posti in essere dal legislatore statale, nei quali sono spesso ravvisabili

---

\* Il lavoro è frutto della stretta collaborazione tra i due autori. Ad ogni modo, Nicola Lupo è autore dei parr. 1-3 e Guido Rivosecchi dei restanti.

limitazioni ai saldi dei bilanci regionali<sup>1</sup>.

Sotto analogo profilo, accentuando la prospettiva da ultimo richiamata e allargando l'analisi alle più recenti tendenze in atto nella disciplina (ordinaria e costituzionale) di governo dei conti pubblici, la sentenza annotata si configura come una sorta di "anticipazione" dell'applicazione della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, sull'introduzione del c.d. pareggio di bilancio nella Carta costituzionale (*rectius*: "equilibrio" ex art. 81, primo comma, Cost., come modificato dall'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 2012) e dell'estensione del vincolo di bilancio all'intero settore delle amministrazioni pubbliche, che, come è noto, è quello preso in considerazione in sede europea (ex art. 97, primo comma, Cost., premesso alle disposizioni vigenti dall'art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 2012)<sup>2</sup>.

La decisione, assunta proprio il giorno immediatamente precedente l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2012 (pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* del 23 aprile e quindi entrata in vigore l'8 maggio 2012, seppur destinata a trovare applicazione "a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014", secondo ciò che dispone il suo art. 6), usa come parametro il quarto comma dell'art. 81 Cost. nel testo originario. Tuttavia, tende a dare di questa disposizione – ora ribadita, con ancora maggiore chiarezza, nel terzo comma dell'art. 81 Cost. – una lettura "in senso forte": ricavandone un principio finanziario immanente all'ordinamento, direttamente applicabile nel giudizio di costituzionalità anche su leggi regionali.

2. La pronuncia in commento trae origine dal ricorso promosso in via principale dello Stato in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., nonché agli artt. 4, 5, 6 e 7 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), avente ad oggetto i sopra richiamati artt. 4, 5 e 10 della legge regionale n. 10 del 2011, che disciplinano rispettivamente: le campagne di informazione rivolte ai cittadini sulle modalità e sui criteri di accesso alle prestazioni e ai programmi di assistenza; l'organizzazione e le funzioni dell'istituto "Coordinamento regionale per le cure palliative e la terapia del dolore", al quale sono a vario titolo riconducibili funzioni consultive e di indirizzo in materia, fornendo tra l'altro, l'organo in questione, supporti tecnici e formativi al personale sanitario e monitorando lo stato di attuazione delle reti locali ai fini della diffusione delle cure; la promozione di specifici programmi regionali di sviluppo delle suddette cure.

Le norme impugnate, infatti, nel delineare gli interventi relativi ad alcuni profili organizzativi e attuativi delle terapie oggetto della disciplina regionale, determinerebbero nuovi "eventuali" oneri contemplati dall'art. 15, sebbene tali

---

1 In questa chiave di lettura, in riferimento alla sent. n. 70 del 2012, che costituisce l'immediato precedente della decisione in commento, sia consentito rinviare a G. Rivosecchi, *Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio: la Corte accelera sul c.d. pareggio*, in *Giur. cost.*, 2012, 744 ss.

2 Su questo aspetto dell'art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 2012 sia consentito rinviare a N. Lupo, *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge "rinforzata"*, Relazione al 58° Convegno di Studi amministrativi "Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità", promosso dalla Corte di conti e tenutosi a Varenna il 20-21-22 settembre 2012, i cui Atti sono in corso di pubblicazione.

oneri non siano previsti ed anzi risultino espressamente esclusi dall'art. 5, comma 5, della legge statale 15 marzo 2010, n. 38 (Disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore). Secondo il ricorrente, la norma da ultimo richiamata sarebbe infatti espressione di un principio di coordinamento della finanza pubblica, nella parte in cui prevede che all'attuazione della legge si provvede "nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica".

In secondo luogo, il ricorrente lamenta anche il contrasto delle disposizioni impugnate con gli artt. 4, 5, 6 e 7 dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia sulla competenza legislativa regionale per mancato rispetto della normativa statale di principio.

Lo Stato impugna altresì, più direttamente, il sopra citato art. 15 della stessa legge regionale, deducendo la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. e dell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), in quanto il legislatore regionale avrebbe introdotto modalità di copertura per gli oneri discendenti dai menzionati interventi previsti dagli artt. 4, 5 e 10 della suddetta legge regionale in violazione del principio costituzionale sulla copertura finanziaria e in difformità da quanto al riguardo previsto dalla legge statale di contabilità. Sul punto, il ricorrente lamenta che l'art. 15 della legge regionale n. 10 del 2011 si limita a disporre un mero rinvio a specifiche unità previsionali di base e capitoli del bilancio regionale già approvato, senza stabilire un'espressa quantificazione degli oneri e comunque senza indicare limiti massimi di spesa.

**3.** La sentenza annotata circoscrive anzitutto il *thema decidendum*, giudicando inammissibile la questione relativa agli artt. 4, 5 e 10 della legge regionale, sollevata in riferimento alle norme statutarie sulla competenza legislativa, in quanto i parametri invocati riguardano una varietà di competenze legislative della Regione autonoma non riconducibili alla pretesa illegittimità delle norme impugnate. Da questo punto di vista, il passaggio non chiarissimo della pronuncia, ancorché condivisibile nelle conclusioni ("Diritto", n. 2), riflette presumibilmente il carattere generico e poco circostanziato delle censure che invocano i richiamati parametri statutarî. Questi ultimi, che disciplinano il complesso delle competenze legislative della Regione, appaiono pertanto effettivamente inconferenti rispetto alla questione di costituzionalità delle norme impugnate, circoscritta alla garanzia dei livelli essenziali di alcune prestazioni sanitarie, da assicurare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, rispettando gli *standard* minimi determinati dalla legislazione statale per espresso vincolo costituzionale (art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost.) ("Diritto", n. 2).

Quanto invece alle altre questioni aventi ad oggetto gli stessi artt. 4, 5, 10 e 15 dell'impugnata legge regionale, la Corte giudica infondata la questione proposta in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e, viceversa, fondata quella sollevata in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. (avente ad oggetto il solo art. 15 della legge regionale, che individua le modalità di copertura degli interventi adottati).

Sotto il primo profilo, la Corte nega che l'art. 5, comma 5, della richiamata legge statale n. 38 del 2010 possa essere considerato espressione di un principio di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. e, in quanto tale, vincolare le regioni nel prescrivere l'invarianza della spesa pubblica al fine di assicurare su tutto il territorio nazionale le prestazioni sanitarie minime di cui alla stessa legge statale.

In effetti, la legge statale n. 38 del 2010 è dichiaratamente rivolta a tutelare il diritto del cittadino ad accedere alle cure palliative ed alla terapia del dolore (art. 1, comma 1) nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 novembre 2001. Può pertanto riconoscersi – conclude la Corte – che “l'art. 5, comma 5, di detta legge non pone limiti finanziari alla sua attuazione da parte delle Regioni, ma solo alla disciplina delle reti nazionali per le cure palliative e per la terapia del dolore”. Esso interviene, cioè, su “un'attività di rilevazione, svolta dal Ministero della salute e già negoziata in sede di Conferenza Stato-Regioni, per individuare le figure professionali con specifiche competenze ed esperienze nel campo delle predette cure e le tipologie di strutture nelle quali le due reti si articolano a livello regionale, nonché le modalità per assicurare il coordinamento delle due reti a livello nazionale e regionale” (“Diritto”, n. 3).

In altri termini, se la legge statale n. 38 del 2010 è rivolta a tutelare il diritto del cittadino ad accedere alle cure palliative e alla terapia del dolore secondo quanto garantito nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza, il legislatore regionale rimane libero di dettare interventi relativi alla sfera dell'organizzazione, del coordinamento e dello sviluppo dei programmi che ricadono nella propria competenza e sono autonomamente finanziati dalla Regione stessa.

In questa prospettiva, appare quindi evidente che gli impugnati artt. 4, 5 e 10 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011 si risolvono nel disciplinare specifici interventi di organizzazione e di coordinamento delle campagne di informazione rivolte ai cittadini e dei programmi di cura previsti a livello regionale, in coerenza con in principi espressi dalla legge n. 38 del 2010, ma agendo nella sfera riservata alla competenza del legislatore regionale. Ne consegue – secondo la Corte – che l'art. 5, comma 5, della richiamata legge statale non pone un principio generale volto a contenere le spese nel settore delle cure in questione, ma fissa solo un limite in relazione al costo delle specifiche attività contemplate nella stessa norma, a loro volta distinte da quelle regolate dal legislatore regionale, tanto più in quanto dotato di autonomia particolare, che ne disponga autonomamente il finanziamento.

**4.** Sotto il profilo da ultimo richiamato, è opportuno svolgere alcune osservazioni. Con la pronuncia in commento, la Corte nega, da un lato, che la norma invocata a parametro interposto possa essere riferita agli interventi del



legislatore regionale, atteso che questi ultimi sono riconducibili ad una distinta sfera di competenza – sia pure coordinata con quella statale – volta ad assicurare la disciplina dei profili organizzativi e di coordinamento dei programmi di cura relativi all'ambito regionale. Dall'altro, la Corte nega che l'art. 5, comma 5, della legge n. 38 del 2010 possa in ogni caso costituire principio di coordinamento della finanza pubblica, confermando in tal modo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale circa la limitata estensione dei principi di coordinamento della finanza pubblica alle regioni a statuto speciale, opponibili soltanto nei limiti dei rispettivi statuti.

E' ben vero che la Corte ha costantemente riconosciuto che anche le Regioni a statuto speciale sono soggette ai vincoli legislativi derivanti dal rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica<sup>3</sup>, censurando conseguentemente le norme in contrasto con detti principi<sup>4</sup>. Tuttavia il richiamato orientamento non può che collocarsi entro i limiti posti dagli Statuti speciali<sup>5</sup>. Il che non preclude comunque al Giudice delle leggi di ribadire l'obbligo generale di partecipazione di tutte le Regioni, ivi comprese quelle dotate di autonomia differenziata, all'azione di risanamento della finanza pubblica<sup>6</sup>.

Al riguardo, è appena il caso di ricordare che soltanto in talune occasioni la Corte ha avallato un'interpretazione ulteriormente estensiva dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario anche nei confronti delle autonomie speciali, sia pure limitatamente ad alcuni profili specifici della legislazione di contabilità. Si può richiamare, a titolo di esempio, l'estensione della disciplina sui controlli sulla gestione finanziaria della Corte dei conti agli enti territoriali dotati di autonomia differenziata, anche in vista dell'attuazione di ulteriori interessi costituzionali meritevoli di tutela, motivata anche in ragione di principi di coordinamento della finanza pubblica<sup>7</sup>. Il Giudice delle leggi veniva così ad affermare la necessità di estendere i suddetti principi all'intero sistema delle autonomie territoriali, pur se dotate di autonomia differenziata<sup>8</sup>. Tale orientamento (minoritario) della giurisprudenza costituzionale ad avvalorare forme più incisive di coordinamento della finanza pubblica è però motivato soprattutto dalla necessità di fornire attuazione ad ulteriori principi costituzionali – come, nella specie, il radicamento costituzionale dei controlli finanziari intestati alla Corte dei conti ex art. 100, secondo comma, Cost. – sulla

---

3 Cfr., *ex plurimis*, sentt. nn. 30 del 2012, in *Giur. cost.*, 2012; 229 del 2011, in *Giur. cost.*, 2011, 2933 ss.

4 Cfr., *ex plurimis*, sent. n. 69 del 2011, in *Giur. cost.*, 2011, 1097 ss.

5 Cfr. sentt. nn. 229 del 2011, in *Giur. cost.*, 2011, 2933 ss.; sent. 24 aprile 2008, n. 120, in *Giur. cost.*, 2008, I, 1421 ss.; 17 maggio 2007, n. 169, in *Giur. cost.*, 2007, II, 1602 ss.

6 Cfr., ad esempio, sentt. 16 marzo 2007, n. 82, in *Giur. cost.*, 2007, I, 820 ss.; 6 luglio 2006, n. 267, in *Giur. cost.*, 2006, II, 2797 ss.; 14 novembre 2005, n. 417, in *Giur. cost.*, 2005, VI, 4524 ss.; 26 gennaio 2004, n. 36, in *Giur. cost.*, 2004, I, 497 ss.; 25 novembre 2004, n. 353, in *Giur. cost.*, 2004, V, 3928 ss.

7 Cfr. sent. 6 luglio 2006, n. 267, in *Giur. cost.*, cit., 2797 ss.

8 Cfr. sent. n. 179 del 2007, in *Giur. Cost.*, 2007.

base del riconoscimento di inderogabili istanze unitarie che non possono, peraltro, secondo la stessa Corte costituzionale, precludere la compiuta affermazione del principio autonomistico delle regioni a statuto speciale<sup>9</sup>.

Da questo punto di vista, non vi è dubbio che la giurisprudenza richiamata non costituisca che un tassello, per quanto significativo, di quel più ampio percorso che ha condotto il Giudice delle leggi al riconoscimento di inderogabili istanze unitarie che vengono a permeare la Carta costituzionale sia sul piano istituzionale sia su quello funzionale, facendo assurgere il canone del coordinamento ad architrave della "Costituzione finanziaria" delineata dal Titolo V<sup>10</sup>. Tali principi fondamentali, però, si sono talora riflessi in un orientamento assai restrittivo della Corte rispetto all'autonomia tributaria e finanziaria degli enti territoriali, che si giustificava, nell'inerzia del legislatore, per la necessità di compensare il vuoto normativo determinato dalla mancanza della legge generale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, e che invece sempre meno si giustifica alla luce del processo di attuazione del Titolo V e della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione"<sup>11</sup>.

In riferimento alle regioni a statuto speciale – soprattutto in ragione dei vincoli di natura costituzionale – l'approccio estensivo nella determinazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica ha invece avuto un seguito soltanto parziale nella giurisprudenza costituzionale. Al di là di qualche profilo specifico, la Corte è sempre stata piuttosto cauta nell'enucleare principi di coordinamento della finanza pubblica opponibili agli enti dotati di autonomia particolare, salvaguardando anzitutto il criterio generale, valevole anche per le regioni a statuto ordinario, in base al quale i vincoli imposti alle politiche di bilancio per ragioni di coordinamento finanziario non possono mai tradursi in limiti puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni<sup>12</sup>. In secondo luogo, la Corte ha di volta in volta desunto dai singoli statuti speciali puntuali limiti circa la facoltà del legislatore ordinario di opporre principi di coordinamento della finanza pubblica agli enti dotati di autonomia differenziata.

La giurisprudenza richiamata ha così ricercato un punto di equilibrio tra le imprescindibili istanze di coordinamento della finanza pubblica desumibili dal

---

9 Sull'ampia e pervasiva nozione di coordinamento della finanza pubblica avvalorata dalla giurisprudenza costituzionale, C. Chiappinelli, *La Corte costituzionale fa il punto sui rapporti tra dimensione del controllo affidato alla Corte dei conti ed esigenze di coordinamento della finanza pubblica*, in *Giustizia civile*, fasc. 7-8/2008, 1617 ss.

10 In proposito, cfr., ad esempio, G.M. Salerno, *Alcune riflessioni sulla nuova costituzione finanziaria della Repubblica*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, 119 ss.

11 Al riguardo, se si vuole, cfr. G. Rivosecchi, *Il federalismo fiscale tra giurisprudenza costituzionale e legge n. 42/2009, ovvero: del mancato coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, in *Rivista di diritto tributario*, vol. XX, n. 1/2010, 49 ss.

12 Cfr., ad esempio, sentt. 30 dicembre 2003, n. 376, in *Giur. cost.*, 2003, VI, 3848 ss.; 13 gennaio 2004, n. 4, in *Giur. cost.*, 2004, I, 56 ss.; 26 gennaio 2004, n. 36, *ivi*, 497 ss.; 17 dicembre 2004, n. 390, in *Giur. cost.*, 2004, V, 4323 ss.; 14 novembre 2005, n. 417, in *Giur. cost.*, 2005, VI, 4524 ss.

principio unitario, il principio autonomistico e la peculiare “copertura costituzionale” di cui godono le regioni a statuto speciale.

Quanto alla materia sanitaria – a cui è riconducibile l'oggetto della pronuncia annotata – in più occasioni la Corte ha osservato che, quando non concorre al finanziamento del servizio sanitario delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, lo Stato non “ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta” dagli enti dotati di autonomia particolare<sup>13</sup>.

Da questo punto di vista la decisione in commento sembra portare ad ulteriore compimento quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale sui limiti opponibili al legislatore speciale sotto forma di principi di coordinamento della finanza pubblica rispetto a materie integralmente finanziate dalle Regioni.

Non va sottaciuto, però, che, sotto il profilo dei benefici redistributivi e fiscali, gli enti dotati di autonomia differenziata, anche alla luce dei più recenti interventi del legislatore, godono di una condizione di particolare *favor*<sup>14</sup>.

In questa chiave, tale approccio – beninteso riferito non già alla pronuncia in commento, ma ad un pregresso orientamento della Corte, che comunque non può non discendere, in parte, dalla speciale “copertura costituzionale” di cui godono gli enti territoriali ad autonomia differenziata – rischia di avallare, in deroga alle istanze unitarie di coordinamento sopra richiamate, una sorta di separatezza della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome rispetto agli obiettivi di perequazione e di solidarietà affermati dal Titolo V e, per lo meno formalmente, ribaditi dalla legge n. 42 del 2009<sup>15</sup>.

**5.** Fatte salve le norme sotto il profilo del rispetto dei principi del coordinamento della finanza pubblica – in quanto non ravvisabili nel caso di specie – la Corte giudica invece fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., in relazione all'art. 15

---

13 Cfr., da ultimo, sent. 30 dicembre 2009, n. 341, in *Giur. cost.*, 2009, IV, 5075 ss., spec. 5111 S.

14 Sul punto, cfr., ad esempio, G. Perniciaro, *Le fonti dell'autonomia finanziaria delle regioni speciali “prima” dei decreti legislativi di attuazione: gli accordi bilaterali*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Atti del convegno annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa” – Università degli Studi di Milano – Bicocca, 10-11 giugno 2011, a cura di M. Cartabia – E. Lamarque – P. Tanzarella, Torino, Giappichelli, 2011, 427 ss.; G. Rivosecchi, *L'autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali tra (incompiuta) attuazione del Titolo V e (sedicente) federalismo fiscale*, in *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Padova, Cedam, 2012, 141 ss.

15 Al riguardo, per un approfondimento, cfr. G.C. De Martin e G. Rivosecchi, *Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge n. 42 del 2009 (Commento all'art. 27)*, in *Il federalismo fiscale*, a cura di V. Nicotra, F. Pizzetti, S. Scozzese, Roma, Donzelli, 2009, 335 ss.

dell'impugnata legge regionale.

Pur indicando infatti nuovi oneri conseguenti, seppure “eventualmente”, ai servizi introdotti, l'art. 15 della legge regionale impugnata si limita a disporre un mero rinvio a specifiche unità previsionali di base e capitoli del bilancio già approvato, senza assicurarne la relativa quantificazione, né disporre indicazioni circa i limiti massimi di spesa. La Corte constata pertanto che la legge è suscettibile di determinare un ulteriore fabbisogno finanziario rispetto agli stanziamenti delle partite del bilancio già approvato, a cui invece vengono imputati gli oneri afferenti allo svolgimento dei nuovi servizi resi ai cittadini nei programmi delle cure sanitarie introdotte (“Diritto”, n. 4). Ne consegue un utilizzo delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per distinte finalità di copertura in maniera sostanzialmente promiscua, per effetto della quale non è garantita la certezza della copertura stessa dei nuovi oneri introdotti dalla legge regionale per finanziare i servizi offerti.

Sul punto, la Corte rigetta la tesi della Regione autonoma resistente, negando che, per ottemperare all'obbligo di copertura dell'art. 81, quarto comma, Cost., sarebbe sufficiente la formale indicazione di poste di bilancio dell'esercizio in corso, in quanto si finirebbe in tal modo per avvalorare modalità indistinte di quantificazione relative a nuovi e diversi oneri finanziari che si sovrapporrebbero agli stanziamenti già approvati posti a copertura di precedenti leggi regionali. Né – secondo la Corte – la nuova imputazione sulle poste del bilancio 2011 e del bilancio triennale 2011-2013 operata dal legislatore regionale, conseguente ai nuovi oneri determinati dagli interventi previsti, può comportare un'implicita e automatica riduzione degli oneri delle leggi antecedenti ad esse correlate. Quest'ultima, invece, “deve essere sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto idonea a compensare esattamente gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa” (Diritto, n. 4).

Al riguardo, come accennato, viene sostanzialmente riconosciuto un principio finanziario immanente all'ordinamento, enunciato esplicitamente all'art. 81, quarto comma, Cost., direttamente applicabile nel giudizio di costituzionalità anche sulle leggi regionali, nel senso di richiedere un'espressa e specifica quantificazione degli oneri e una loro correlata copertura finanziaria.

Sotto questo profilo, la pronuncia in commento costituisce diretto sviluppo dell'immediato precedente costituito dalla sentenza 28 marzo 2012, n. 70<sup>16</sup>, con la quale la Corte ha affermato che l'equilibrio tendenziale dei bilanci pubblici non si realizza soltanto attraverso il rispetto del meccanismo autorizzatorio della spesa, il quale viene salvaguardato dal limite dello stanziamento di bilancio, ma anche mediante la preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti da nuove disposizioni.

Da questo punto di vista, si è già avuto modo di osservare come la

---

<sup>16</sup> In *Giur. Cost.*, 2012.

sentenza n. 70 del 2012 abbia avuto il merito di risolvere alcuni problemi relativi all'attendibilità delle previsioni di bilancio, estendendo ad esse l'obbligo della copertura finanziaria<sup>17</sup>. La decisione annotata costituisce diretto riflesso di questo orientamento, in quanto la Corte sanziona l'insufficiente determinatezza delle quantificazioni, e, allo stesso tempo, la scorrettezza delle coperture, effettuate mediante generiche riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa.

Il Giudice delle leggi perviene, in tal modo, ad un'ulteriore valorizzazione del principio di equilibrio di cui all'art. 81 Cost., atteso che “nel caso in esame l'esigenza del rispetto di analitiche quantificazioni delle diverse spese su partite di bilancio promiscue appare ancor più indefettibile in presenza di attività che impegneranno il bilancio della Regione in modo continuativo negli esercizi futuri” (Diritto, n. 4). La pronuncia in commento fornisce quindi un'interpretazione ulteriormente estensiva dell'obbligo di copertura – da tempo riferito anche alle leggi regionali<sup>18</sup> – anche sotto il profilo temporale, affermando che, in caso di oneri pluriennali, esso debba essere assicurato con sufficiente determinatezza<sup>19</sup>.

**6.** Allargando la riflessione alle recenti tendenze in atto nel governo dei conti pubblici, non pare dubbio che il sopra ricostruito orientamento della giurisprudenza costituzionale sia in qualche modo influenzato dalla già richiamata legge costituzionale n. 1 del 2012 sull'equilibrio di bilancio e dalla rinnovata configurazione dei vincoli europei al governo dei conti pubblici di fronte alla crisi economico-finanziaria<sup>20</sup>.

In questo contesto, sembra quindi spiegarsi l'interpretazione estensiva dell'obbligo di copertura portato a compimento dalla sentenza in commento come ulteriore sviluppo di quel significativo e ormai costante orientamento della giurisprudenza costituzionale in riferimento non soltanto a leggi regionali di

---

17 Sul punto, sia consentito rinviare a G. Rivosecchi, *Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio*, cit., 747 ss.

18 Sul punto, si vedano le sentt. 28 maggio 1975, n. 123, in *Giur. cost.*, 1975, II, 1282 ss.; 31 ottobre 2007, n. 359, in *Giur. cost.*, 2007, III, 3657 ss.; 25 novembre 2008, n. 386, in *Giur. cost.*, 2008, III, 4547 ss.; 26 febbraio 2010, n. 70, in *Giur. cost.*, 817 ss.; 17 marzo 2010, n. 100, ivi, 1115 ss.; 23 aprile 2010, n. 141, ivi, 1682 ss.; 1 aprile 2011, n. 106, in *Giur. cost.*, 2011, 1447 ss.; nonché sentt. 18 giugno 2008, n. 213, in *Giur. cost.*, 2008, II, 2374 ss., anche in riferimento alle regioni a statuto speciale.

19 Cfr., *ex plurimis*, sentt. nn. 272 del 2011, in *Giur. cost.*, 2011, 3529 ss.; 17 marzo 2010, n. 100, in *Giur. cost.*, 2010, I, 1115 ss.; 18 giugno 2008, n. 213, in *Giur. cost.*, 2008, II, 2374 ss.

20 Per un approfondimento, sia consentito rinviare a G. Rivosecchi, *Il parlamento*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Atti del Convegno di Roma, 26-27 aprile 2012, a cura di F. Angelini – M. Benvenuti, Napoli, Jovene, 2012, 228 ss.

spesa<sup>21</sup>, ma anche a leggi regionali assimilabili a quella di bilancio<sup>22</sup> e infine alla stessa legge regionale di bilancio<sup>23</sup>. Orientamento, tra l'altro, ulteriormente sviluppato in pronunce di poco successive a quella commentata<sup>24</sup>.

Colpisce, però, che la declaratoria di incostituzionalità poggia direttamente sull'art. 81, quarto comma, Cost., senza che il Giudice delle leggi ritenga necessario procedere all'integrazione del parametro, né in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., né all'art. 117, terzo comma, Cost. Sotto il primo profilo, si sarebbe potuto invocare l'art. 19 della legge n. 196 del 2009, che, nel disciplinare la c.d. copertura allargata delle leggi relativamente agli oneri a carico dei bilanci di tutti gli enti del settore pubblico sia annuali che pluriennali, prevede che "le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite". Dal secondo punto di vista, la Corte avrebbe potuto affermare il rispetto delle norme statali interposte, che consentono di ricavare limitazioni espresse ai saldi di bilancio regionali. Il riferimento è, anzitutto, alle disposizioni annualmente dettate dal legislatore statale dapprima nelle leggi finanziarie e, negli ultimi anni, spesso anticipate con decreto-legge, nella parte in cui prevedono veri e propri vincoli di contenuto ai saldi regionali sotto forma del c.d. patto di stabilità

---

21 Ci si riferisce alle sentt. 18 maggio 1959, n. 30, in *Giur. cost.*, 1959, 363 ss.; 19 dicembre 1959, n. 66, ivi, 1168 ss.; 9 giugno 1961, n. 31, in *Giur. cost.*, 1961, 581 ss.; 18 aprile 1967, n. 47, in *Giur. cost.*, 1967, 203 ss.; 28 marzo 1968, n. 17, in *Giur. cost.*, 1968, 67 ss.; 28 dicembre 1968, n. 135, ivi, 782 ss.; 28 maggio 1975, n. 123, in *Giur. cost.*, cit., 1282 ss.; 26 febbraio 2010, n. 70, in *Giur. cost.*, cit., 817 ss.; 17 marzo 2010, n. 100, ivi, 1115 ss.; 23 aprile 2010, n. 141, ivi, 1682 ss.; 1 aprile 2011, n. 106, in *Giur. cost.*, cit., 1447 ss.

22 Si vedano, in particolare, le sentt. 31 ottobre 2007, n. 359, in *Giur. cost.*, cit., 3657 ss.; 18 giugno 2008, n. 213, in *Giur. cost.*, 2374 ss.; 25 novembre 2008, n. 386, in *Giur. cost.*, 2008, III, 4547 ss., con le quali la Corte censura rispettivamente l'art. 44 della legge della Regione Siciliana 23 dicembre 2002, n. 23 (Norme finanziarie urgenti – Variazione al bilancio della Regione Siciliana per l'anno finanziario 2002 – Seconda misura salva deficit); l'art. 2, comma 7, della legge della Regione Sardegna 28 dicembre 2006, n. 21 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2007 e disposizioni per la chiusura dell'esercizio 2006); e l'art. 5 della legge Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8). Pur avendo carattere diverso dalla legge regionale di bilancio – oggetto di impugnazione da cui trae origine la sentenza in commento –, in quanto nel primo e terzo caso si tratta di disposizioni relative a "manovre correttive" regionali, e, nel secondo, di una disposizione di spesa nuova coperta con un incremento tendenziale del gettito a legislazione vigente, tali disposizioni sono comunque collocate in atti assimilabili alla legge di bilancio (specie nel secondo caso richiamato).

23 Cfr. ancora sent. 28 marzo 2012, n. 70, in *Giur. Cost.*, 2012.

24 Si veda, in particolare, la sent. 17 luglio 2012, n. 192, in *Giur. Cost.*, con la quale la Corte ha riconosciuto l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Abruzzo. Legge Finanziaria Regionale 2011) e della legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria).

interno delle Regioni e delle Province autonome, costantemente qualificato come norma di principio sul coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Il richiamo alle norme statali interposte avrebbe probabilmente fornito una più articolata e maggiormente conferente motivazione ai fini della garanzia del coordinamento della finanza pubblica e dell'interpretazione estensiva dell'obbligo di copertura.

Vero è che, nel caso di specie, la questione di costituzionalità prospettata dallo Stato rende alla Corte difficilmente accessibile una soluzione nel senso dell'integrazione del parametro, avendo tra l'altro il ricorso erroneamente invocato un parametro interposto del tutto inconferente rispetto alla lamentata lesione dell'art. 81, quarto comma, Cost. A tal fine, era stato infatti richiamato l'art. 17 della legge n. 196 del 2009, relativo alla copertura delle leggi statali, anziché il pertinente art. 19 della stessa legge n. 196 del 2009, relativo – come si è visto – alla copertura delle leggi regionali<sup>25</sup>.

La Corte, ritenendo che l'invocazione errata del parametro interposto non precluda l'applicazione in via diretta al caso di specie dell'art. 81, quarto comma, Cost., preferisce procedere all'interpretazione estensiva dell'obbligo di copertura alla legge regionale impugnata. D'altra parte, la stessa mancata costituzionalizzazione della c.d. copertura allargata di cui al richiamato art. 19 della legge n. 196 del 2009 da parte della legge costituzionale n. 1 del 2012 potrebbe costituire un argomento in favore dell'utilizzo in via diretta, quale parametro, dell'art. 81, quarto comma, Cost.

Così facendo, però, il Giudice delle leggi, pur intervenendo formalmente soltanto sotto il profilo del rafforzamento del vincolo al processo decisionale e ribadendone il significato in termini di certezza e di estensione temporale, sembra di fatto fornire qualche apertura rispetto all'interpretazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. quale regola prescrittiva di determinate politiche finanziarie nel senso del pareggio di bilancio, piuttosto che come strumento di conformazione dei processi decisionali di Governo e Parlamento circa la consapevolezza delle loro conseguenze finanziarie<sup>26</sup>. La questione, come si vedrà nel prossimo paragrafo, assume particolare rilievo nella prospettiva dell'entrata in vigore dell'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 2012.

L'utilizzo delle norme statali interposte ai fini dell'integrazione del parametro avrebbe presumibilmente minimizzato l'impatto della pronuncia

---

25 Sul punto emerge incidentalmente dalla pronuncia in commento anche uno dei nodi maggiormente problematici della legge costituzionale n. 1 del 2012 circa la mancata costituzionalizzazione della c.d. copertura allargata di cui all'art. 19 della legge n. 196 del 2009, che sarebbe stata invece di grande utilità per conseguire gli obiettivi che si prefigge il legislatore costituzionale assicurando l'ampliamento del parametro di giudizio delle leggi regionali: su questi aspetti, cfr. A. Brancasi, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 2/2012, 7.

26 In questo senso, i diversi contributi di V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969, 39 ss.; A. Bartole, *Art. 81*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, art. 76-82, La formazione delle leggi, tomo II, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro Italiano, 1979, 241 ss.; A. Brancasi, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, Giuffrè, 1985, 396 ss.

sull'elevazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. (ancora vigente), a vincolo sostanziale nel governo dei conti pubblici. Una lettura, quest'ultima, difficilmente rinvenibile nell'originaria norma costituzionale, quantomeno nei termini del c.d. pareggio, ma spiegabile nella fase di transizione dal vecchio al nuovo testo costituzionale, come sembra confermare, a più riprese, la recente giurisprudenza costituzionale, sulla base di qualche significativo precedente degli ultimi anni<sup>27</sup>.

L'impressione finale è che la Corte, sotto la spinta dei rinnovati vincoli europei e degli effetti della crisi economico-finanziaria, intenda giocare d'anticipo rispetto all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2012, muovendosi lungo il duplice crinale dell'affermazione pervasiva del vincolo di bilancio e dei principi inderogabili di coordinamento della finanza pubblica, riferibili all'intero sistema delle autonomie territoriali.

7. La prospettiva da ultimo richiamata – relativa ai tempi di entrata in vigore ed effettiva applicazione della legge costituzionale n. 1 del 2012 – suggerisce, infine, un ultimo ordine di osservazioni, sotto il profilo delle possibili ricadute sull'art. 81 Cost. come parametro nel giudizio di costituzionalità.

In effetti, l'art. 6 della più volte richiamata legge costituzionale, già entrata in vigore l'8 maggio del 2012, pospone nel tempo la sua applicazione “a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014”, e quindi a far data dal 1° gennaio 2014. Ne consegue che, sino ad allora, il parametro invocabile nei giudizi di costituzionalità per mancato rispetto dell'obbligo di copertura finanziaria è inequivocabilmente identificabile nell'originario art. 81, quarto comma, Cost.

Tuttavia, la sopra ricostruita interpretazione estensiva del principio costituzionale potrebbe suscitare l'impressione – come si è visto – che essa finisca per riflettersi in una sorta di anticipazione dell'applicazione del terzo comma del nuovo art. 81 Cost., più rigoroso di quello vigente, in quanto espressamente riferito ai “nuovi o maggiori oneri” in luogo delle “nuove o maggiori spese”, alla copertura dei quali cui il legislatore deve “provvedere” (con termine maggiormente cogente rispetto all’“indicare” della versione originaria), peraltro secondo gli orientamenti da tempo affermati dalla giurisprudenza costituzionale.

Alla luce di tutto questo, ci si potrebbe interrogare circa il parametro utilizzabile nel giudizio di costituzionalità in relazione a questioni sollevate nella fase di transizione tra il vecchio e il nuovo testo. Vista anche la sempre maggiore incidenza sotto il profilo quantitativo di ricorsi promossi dallo Stato avverso leggi regionali per difetto di copertura finanziaria, potrebbero essere in ipotesi sollevate, nel corso del 2013, questioni analoghe a quella commentata

---

<sup>27</sup> Cfr., in particolare, la già richiamata sent. 18 giugno 2008, n. 213 (“Diritto”, n. 6.1.), in *Giur. cost.*, 2008, II, cit., 2390, ove si afferma che l'obbligo di copertura mira ad assicurare “il tendenziale pareggio di bilancio e la stabilità della finanza pubblica”.



— ancora sotto la vigenza, cioè, del vecchio quarto comma – rispetto alle quali, nelle more dei giudizi di costituzionalità così instaurati, potrebbe decorrere la data di applicazione delle disposizioni di cui alla legge costituzionale n. 1 del 2012 e, quindi, del nuovo terzo comma dell'art. 81 Cost. In ipotesi, la Corte si troverebbe di fronte al dilemma se utilizzare, quale parametro di giudizio, il vecchio o il nuovo testo. Per quanto la recente giurisprudenza costituzionale – anche con la sentenza in commento – consenta di attenuarne le differenze sostanziali, quantomeno ai fini dell'esito dei giudizi, resta tuttavia la decisiva considerazione che dietro tale scelta si esprimerebbe una presa di posizione rispetto alla natura del vincolo – sostanziale o procedurale – posto dalla norma costituzionale sulla copertura finanziaria delle leggi.

Ben diverse sarebbero le conseguenze. Utilizzare come parametro il nuovo testo, significherebbe infatti riconoscere nel difetto di copertura finanziaria delle leggi impugnate una violazione di una norma sostanziale della Costituzione, e quindi ammettere che l'art. 81 Cost. non prevede tanto un vincolo di natura procedurale, quanto veri e propri limiti di contenuto al governo dei conti pubblici<sup>28</sup>. L'opzione alternativa – riconoscere, cioè, comunque il vecchio testo come parametro, a prescindere dalla sopravvenuta applicazione della nuova disposizione costituzionale – significherebbe invece adottare una linea ricostruttiva maggiormente coerente con la natura riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale e dalla dottrina largamente maggioritaria al “vecchio” art. 81, quarto comma, Cost.<sup>29</sup>: quella di fonte sulla produzione finalizzata a conformare i processi decisionali di Governo e Parlamento sotto il profilo della consapevolezza dei loro effetti sulle finanze pubbliche.

\*\* Nicola Lupo è professore ordinario di Diritto delle assemblee elettive nella Luiss Guido Carli di Roma. Guido Rivosecchi è professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Napoli “Parthenope”.

---

28 Nel senso che per i vizi formali non è applicabile l'incostituzionalità sopravvenuta cfr., per tutti e da ultimi, G. Zagrebelsky-V. Marcenò, *Giustizia costituzionale*, Bologna, Il mulino, 2012, 214.

29 Cfr. V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 412 ss., spec. 438 ss.; A. Bartole, *Art. 81*, cit., 241 ss.; A. Brancasi, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, cit., 396 ss.; P. De Ioanna, *Parlamento e spesa pubblica. Profili istituzionali del bilancio pubblico in Italia*, Bologna, Il mulino, 1993, 29 ss.; A. Brancasi, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, in *Il Filangieri. Quaderno 2011. Costituzione e pareggio di bilancio*, a cura di V. Lippolis – N. Lupo – G.M. Salerno – G. Scaccia, Napoli, Jovene, 2012, 10 ss.

**Morgante D.**, *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 17/2012.

La proposta ricostruzione giurisprudenziale si sofferma ad evidenziare le novità giurisprudenziali in materia dei diversi “mezzi” di copertura (es. avanzo di amministrazione; utilizzazione economie; ricorso al mercato finanziario; ricorso ai residui passivi perenti), di copertura delle c.d. spese pluriennali e di onere della prova circa la copertura finanziaria. L'articolo conclude evocando le novità costituzionali introdotte dalla recente legge cost. n. 1 del 2012.



## **IL PRINCIPIO DI COPERTURA FINANZIARIA NELLA RECENTE GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE\***

di

**Daniela Morgante**

*(Magistrato della Corte dei conti)*

5 settembre 2012

**Sommario:** **1.** Le questioni rilevanti. **2.** Avanzo di amministrazione “presunto” e principio di copertura finanziaria. **3.** Copertura finanziaria e avanzo di amministrazione relativo a fondi vincolati: l’indicazione del vincolo normativo. **4.** L’utilizzazione di economie realizzate in esercizi precedenti per la copertura di nuove e maggiori spese dell’esercizio di competenza. **5.** Copertura finanziaria e ricorso al mercato finanziario: l’osservanza della *golden rule*. **6.** Copertura finanziaria e ricorso a strumenti finanziari derivati: la nota informativa allegata al bilancio. **7.** Il principio di prudenza nella copertura finanziaria dei residui passivi perenti. **8.** L’utilizzo della medesima posta finanziaria a copertura di plurime voci di spesa. **9.** Il collegamento vincolato tra partite di entrata e spesa di parte corrente e il riparto di competenze tra Consiglio e Giunta e apparati amministrativi. **10.** L’onere della prova della copertura finanziaria. **11.** Previsione, novità, copertura finanziaria della spesa, illegittimità consequenziale. **12.** Principio di copertura finanziaria e spese pluriennali. **13.** Principio di copertura finanziaria e pareggio di bilancio in Costituzione: considerazioni conclusive.

---

\* Contributo sottoposto a referaggio.

## 1. Le questioni rilevanti

Con alcune pronunce adottate nel corso del 2012 la Corte costituzionale ha ribadito i canoni già elaborati con riferimento al principio di copertura finanziaria sancito dall'articolo 81 quarto comma della Costituzione (<sup>1</sup>), ma meglio puntualizzandoli e declinandoli, nelle relative articolate implicazioni, con riferimento a diverse problematiche inerenti ai bilanci pubblici, di significativa complessità tecnica e di rilievo nodale per l'effettività e solidità degli equilibri finanziari. Il presente contributo si propone di fare il punto, sinteticamente, sulle posizioni sulle quali si è da ultimo attestata la Consulta al riguardo.

In tal senso verrà esaminata anzitutto la sentenza 28 marzo 2012 n. 70, che statuisce sulle molteplici questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei Ministri in ordine a diverse disposizioni contenute nella legge regionale 15 marzo 2011, n. 5, di approvazione del "*Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013*", successivamente modificata dalla l.r. 6 dicembre 2011, n. 21, recante *Ulteriori disposizioni urgenti in materia di finanza regionale*. Le norme censurate riguardano, in particolare: l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione "presunto" (ossia prima dell'accertamento a mezzo dell'approvazione del rendiconto) quale copertura finanziaria di voci di spesa del bilancio di previsione (artt. 1, commi 5, 6, 7, 8 e 9, e 5, anche in riferimento alla nota informativa di cui all'art. 10, comma 2, allegato G) e con specifico riferimento a fondi vincolati (art. 1, comma 5, anche in riferimento alle modifiche apportate dal comma 2 dell'art. 1 della legge della Regione Campania n. 21 del 2011); le implicazioni del principio di copertura finanziaria con riferimento al ricorso al mercato finanziario e a strumenti finanziari derivati (art. 5); le implicazioni del principio di prudenza con riferimento all'ammontare dello stanziamento inerente ai residui passivi perenti in rapporto all'entità delle somme cancellate (art. 1, comma 6).

Verrà poi ricordata la sentenza 7 luglio 2012 n. 192, che si pronuncia, sempre su ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, su diverse disposizioni della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1 (*Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio*

---

<sup>(1)</sup> L'attuale testo dell'art. 81, quarto comma, Cost., applicabile fino all'esercizio finanziario relativo all'anno 2013, è il seguente: "*Ogni altra legge che importi nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte*". Nel nuovo testo dell'art. 81 Cost. che in base alla legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1, di "*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*", sarà applicabile a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014, esso è trasfuso, nonché modificato, nel comma terzo che recita: "*Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte*". Sulla portata del principio di copertura finanziaria ai fini dell'equilibrio di bilancio: R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea il pareggio di bilancio in Costituzione*, Federalismi n. 4/2012; ID., *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, Federalismi n. 10/2012; D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in Federalismi n. 12/2012, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

*annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Abruzzo. Legge Finanziaria Regionale 2011)* come modificate dall'art. 3 della legge regionale 23 agosto 2011, n. 35 (*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*), a sua volta sostituito dall'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2011, n. 39 (*Disposizioni in materia di entrate*) in relazione a problematiche inerenti: all'utilizzazione di economie realizzate in esercizi precedenti per la copertura di nuove e maggiori spese dell'esercizio di competenza (art. 3 l.r. n. 35 del 2011 e art. 2 l.r. n. 39 del 2011); alla duplicazione dell'utilizzo della medesima posta finanziaria a copertura di plurime voci di spesa (art. 11 l.r. n. 35 del 2011); al collegamento vincolato tra partite di entrata e spesa di parte corrente e al riparto di competenze in materia di copertura finanziaria tra Consiglio e Giunta e apparati amministrativi (art. 31 l.r. n. 35 del 2011 e art. 5 l.r. n. 39 del 2011).

Non potrà tralasciarsi di menzionare nemmeno la sentenza 10 maggio 2012 n. 115, la quale, statuendo sull'articolo 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 luglio 2011, n. 10 (*Interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore*) fa il punto sulla giurisprudenza costituzionale in tema di onere della prova della copertura finanziaria.

Di rilievo è poi, per le preziose precisazioni sui concetti di previsione, novità e copertura finanziaria della spesa, nonché sulla illegittimità consequenziale al riscontrato difetto di copertura finanziaria, la sentenza 18 luglio 2012 n. 214, declaratoria dell'illegittimità costituzionale degli articoli 5 e 9, comma 1, quest'ultimo nel testo introdotto dall'art. 3 della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2011, n. 50 (*Norme di integrazione alla legge regionale 28 settembre 2011, n. 35*), della legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35 (*Riconoscimento ex articolo 54, comma 3, della legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25, della «Fondazione per la Ricerca e la Cura dei Tumori “Tommaso Campanella” Centro Oncologico d'Eccellenza» come ente di diritto pubblico*, nonché in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (*Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*), dell'intero testo delle leggi della Regione Calabria n. 35 del 2011 e n. 50 del 2011.

## **2. Avanzo di amministrazione “presunto” e principio di copertura finanziaria**

Con la sentenza n. 70/2012 la Corte costituzionale statuisce circa i commi 5, 6, 7, 8 e 9 dell'art. 1 della citata legge regionale della Regione Campania n. 5/2011, di approvazione del bilancio di previsione annuale 2011 e pluriennale 2011-2013, impugnati dal Presidente del Consiglio dei Ministri in relazione all'art. 81 quarto comma Cost. nonché ai principi generali

sul sistema contabile dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost., in quanto disponevano che la copertura finanziaria di alcune voci di spesa del bilancio di previsione 2011 <sup>(2)</sup> fosse realizzata attraverso l'utilizzazione dell'avanzo di

---

<sup>(2)</sup> Si tratta delle UPB 1.82.277, 1.1.15, 7.28.64, 6.23.57 e 4.15.38 ammontanti ad euro 660.000.000,00, nonché dell'iscrizione della somma complessiva di euro 189.000.000,00, come da allegato A della legge di bilancio 2011.

Nel dettaglio, l'art. 1, comma 5, autorizza l'iscrizione della somma complessiva di euro 260.000.000,00 nelle seguenti unità previsionali di base (UPB): 1.82.227, denominata «Contributi per concorso nell'ammortamento di mutui», per euro 200.000.000,00; 1.1.5, denominata «Acquedotti e disinquinamenti», per euro 60.000.000,00. La disposizione prevede altresì che alla copertura finanziaria si faccia fronte con quota parte dell'avanzo di amministrazione a destinazione vincolata. L'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 6 dicembre 2011, n. 21 (*Ulteriori disposizioni urgenti in materia di finanza regionale*), ha modificato la copertura del concorso nell'ammortamento mutui), sostituendo il comma 246 dell'art. 1 della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – legge finanziaria regionale 2011*), nel modo seguente: «*Nell'ambito della politica regionale finanziata dal fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) all'esito dell'approvazione del programma attuativo regionale, ai sensi della Del. n. 166 del 2007, come modificata dalla Del. n. 1 del 2009, ed alla piena disponibilità delle risorse programmate, sono stanziati, per il triennio 2011-2013, risorse finanziarie, pari ad euro 200.000.000,00 per ogni annualità, per complessivi euro 600.000.000,00, per provvedere al pagamento dei contributi sui mutui contratti entro il 31 dicembre 2010 da Enti locali per la realizzazione di opere pubbliche, ai sensi della legge regionale 31 ottobre 1978, n. 51 (Normativa regionale per la programmazione, il finanziamento e la esecuzione di lavori pubblici e di opere di pubblico interesse, snellimento delle procedure amministrative, deleghe e attribuzioni agli Enti locali), della legge regionale 12 dicembre 1979, n. 42 (Interventi regionali per la costruzione, l'ampliamento, il miglioramento, il completamento e l'acquisto di impianti e attrezzature sportive per la promozione e la diffusione della pratica sportiva), della legge regionale 6 maggio 1985, n. 50 (Contributo della Regione per opere di edilizia scolastica) e della legge regionale 27 febbraio 2007, n. 3 (Disciplina dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture in Campania). La UPB 1.1.1. è incrementata di euro 1.100.000,00 per fronteggiare la grave situazione di dissesto idraulico idrogeologico che interessa il territorio regionale di cui euro 550.000,00 destinati al consorzio di bonifica Destra fiume Sele». L'art. 1, comma 2, della citata legge della Regione Campania n. 21 del 2011 ha inoltre sostituito l'art. 1, comma 5, della legge della Regione Campania n. 5 del 2011, che ha conseguentemente assunto il seguente tenore: «È autorizzata l'iscrizione della somma di euro 60.000.000,00 nella UPB 1.1.5 denominata "Acquedotti e disinquinamenti". Per la copertura finanziaria si fa fronte con quota parte del risultato di amministrazione – avanzo di amministrazione a destinazione vincolata proveniente dalle risorse liberate dal POR 2000/2006».*

L'art. 1, comma 6, autorizza l'iscrizione nella UPB 7.28.64, denominata «Fondi di riserva per spese obbligatorie e per il pagamento dei residui passivi colpiti da perenzione amministrativa e reclamati dai creditori», della somma di euro 300.000.000,00 per il pagamento degli impegni di spesa di parte corrente ed in conto capitale regolarmente assunti, ma caduti in perenzione alla chiusura dell'esercizio precedente.

L'art. 1, comma 7, autorizza l'iscrizione nella UPB 6.23.57, denominata «Spese generali, legali, amministrative e diverse», della somma di euro 75.000.000,00 destinata al pagamento dei debiti fuori bilancio. La norma è stata modificata dall'art. 1, comma 5, della legge della Regione Campania 4 agosto 2011, n. 14 (*Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale*), il quale ha statuito che «*Le autorizzazioni di spesa di cui al bilancio per l'esercizio finanziario 2011, approvato con legge regionale 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013), sono ridotte in termini di competenza e cassa per complessivi euro 18.267.000,00, così come dettagliatamente indicato nell'allegato A*». In tale tabella, per effetto del rinvio operato dalla norma, sono state modificate alcune autorizzazioni di spesa, tra cui quella relativa alla predetta UPB, diminuita di euro 780.000,00 rispetto allo stanziamento iniziale.

L'art. 1, comma 8, autorizza l'iscrizione nella UPB 4.15.38, denominata «Assistenza Sanitaria», della somma di euro 25.000.000,00 per ricapitalizzazione Aziende Sanitarie Locali ed Aziende Ospedaliere ex art. 2, comma 1, della legge della Regione Campania 27 agosto 2002, n. 17 (*Provvedimenti urgenti per la copertura dei disavanzi delle aziende sanitarie per l'anno 2001*) – piano decennale – annualità 2011. La norma è stata modificata dall'art. 1, comma 5, della legge della Regione Campania n. 14 del 2011, il quale, attraverso il medesimo meccanismo normativo descritto con riguardo al precedente comma 7, ha modificato l'autorizzazione di spesa, di cui alla predetta UPB, riducendola di euro 1.690.000,00 rispetto allo stanziamento originario.

L'art. 1, comma 9, autorizza l'iscrizione della somma complessiva di euro 189.000.000,00 come da elenco allegato sotto la lettera A (detta tabella contempla una serie analitica di spese, di cui euro 177.373.313,39 destinate a spese correnti e obbligatorie), prevedendo che la copertura finanziaria sia assicurata con quota parte

amministrazione dell'esercizio precedente, peraltro soltanto "presunto" poiché ancora in pendenza di accertamento per effetto della mancata approvazione del rendiconto 2010. La Consulta ha giudicato fondate dette censure (sent. n. 70/2012), reputando non conforme al principio di copertura finanziaria la prassi di *"realizzare il pareggio di bilancio in sede preventiva attraverso la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente"*.

A una prassi siffatta ostano le norme positive, sia statali che regionali. Invero, in base all'art. 187, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*) *«Nel corso dell'esercizio al bilancio di previsione può essere applicato, con delibera di variazione, l'avanzo di amministrazione presunto derivante dall'esercizio immediatamente precedente con la finalizzazione di cui alle lettere a), b) e c) del comma 2. Per tali fondi l'attivazione delle spese può avvenire solo dopo l'approvazione del conto consuntivo dell'esercizio precedente, con eccezione dei fondi, contenuti nell'avanzo, aventi specifica destinazione e derivanti da accantonamenti effettuati con l'ultimo consuntivo approvato, i quali possono essere immediatamente attivati»*. In linea con la legislazione statale, la legge della Regione Campania n. 7 del 2002 stabilisce all'art. 44, commi 2 e 3, che *«2. Il risultato di amministrazione è accertato con l'approvazione del rendiconto e può consistere in un avanzo o in un disavanzo di amministrazione. Esso è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi. 3. L'utilizzo dell'avanzo di amministrazione può avvenire soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente»*. Entrambe le norme sono dunque "preclusive" dell'applicabilità dell'avanzo di amministrazione presunto al bilancio di previsione dell'esercizio successivo.

Ad ogni modo, puntualizza la Consulta (sent. n. 70/2012) che dette norme di rango primario *"sono strettamente collegate ai principi costituzionali della corretta copertura della spesa e della tutela degli equilibri di bilancio, consacrati nell'art. 81, quarto comma, Cost. In altre parole, anche se la regola violata dalla Regione nel caso di specie non fosse codificata nella pertinente legislazione di settore, l'obbligo di copertura avrebbe dovuto essere osservato, attraverso la previa verifica di disponibilità delle risorse impiegate, per assicurare il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite"*. Ciò in relazione al costante orientamento della

---

delle economie di cui al precedente comma. L'art. 1 della legge della Regione Campania 4 agosto 2011, n. 15 (*Variazioni al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011*), ha introdotto modificazioni nello stato di previsione dell'entrata, disponendo (tabella A, colonna competenza) la riduzione della UPB 15.49.90 – parte entrata – denominata *«Avanzo di amministrazione»*, per euro 189.000.000,00.

Corte costituzionale secondo cui, in relazione al parametro dell'art. 81, quarto comma, Cost., *“la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale”* (sent. n. 106 e 68 del 2011, 141 e 100 del 2010, 213/2008, 384/1991, 1/1966).

In proposito, *“Nell’ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell’equilibrio tendenziale fissati nell’art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l’altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l’equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti”*. La declinazione di tali fondamentali canoni contabili con specifico riferimento all’avanzo di amministrazione conduce ad affermare che lo stesso può esistere, giuridicamente e contabilmente, soltanto sul necessario presupposto del suo già avvenuto accertamento; accertamento che non può occorrere che mediante il perfezionamento dell’approvazione del rendiconto relativo all’esercizio nel quale l’avanzo si è formato. Prima di tale momento l’avanzo di amministrazione non può che essere meramente *“presunto ed – in quanto tale – giuridicamente inesistente”*.

Né possono rilevare le fasi intermedie dell’iter procedurale che conduce alla formazione dell’avanzo di amministrazione nei sensi anzidetti. In particolare, non può rilevare, come nel caso chiarito dalla pronuncia in esame, che la somma invocata quale avanzo di amministrazione fosse quella risultante dal progetto di legge regionale di rendiconto, pur se nella fase avanzata conseguente alla già intercorsa approvazione da parte della Giunta. Trattasi, per l’appunto ancora, di una mera iniziativa legislativa, da doversi sottoporre, per poter assurgere al vero e proprio rango legislativo, all’approvazione del Consiglio regionale, momento sino al quale, non essendosi ancora perfezionato l’iter legislativo di approvazione del rendiconto, giuridicamente non esiste ancora un rendiconto, con la conseguenza che non possono esistere, né giuridicamente né contabilmente, tutte le voci che lo compongono, compreso per l’appunto l’eventuale avanzo di amministrazione. In altri termini, la bozza di rendiconto pur approvata dalla Giunta, prima della sua canonizzazione legislativa che non può che avvenire a mezzo dell’approvazione da parte del Consiglio con lo strumento della legge regionale, resta un mero progetto legislativo, come tale privo di valenza giuridica e quindi inidoneo a prefigurare voci finanziarie effettive e giuridicamente e contabilmente esistenti, utilizzabili a copertura finanziaria di voci di spesa previste da bilanci successivi.



Ciò in quanto il principio costituzionale di copertura finanziaria, fondamentale per l'effettività degli equilibri finanziari, può ritenersi soddisfatto soltanto in virtù dell'appostazione di risorse finanziarie "certe" ed "attualmente esistenti" - sia materialmente che giuridicamente - al momento dell'appostazione medesima, non potendosi validamente utilizzare a copertura voci meramente "presunte" e non ancora giuridicamente esistenti e attuali quali, per l'appunto, l'avanzo "presunto", ma non ancora accertato nei sensi anzidetti.

La logica conseguenza dell'applicazione dei suesposti principi al caso specifico - nel quale, come detto, la Regione Campania aveva imputato a copertura finanziaria delle suelencate voci di spesa del bilancio preventivo 2011 un invocato avanzo di amministrazione 2010, peraltro risultante da una mera bozza di rendiconto approvato soltanto dalla Giunta ma non ancora dal Consiglio con legge regionale - non poteva quindi che essere che la Regione aveva *"calcola(to) nella quantificazione preventiva un avanzo presunto ed - in quanto tale - giuridicamente inesistente"*. Per tale via, trattandosi per l'appunto dell'utilizzo di una copertura finanziaria *"giuridicamente inesistente"*, la Regione risultava aver violato il principio di copertura finanziaria relativamente alle voci di spesa interessate e, per tale via, aver *"ampliato in modo illegittimo il ventaglio di spesa autorizzata attraverso l'iscrizione delle partite previste nell'art. 1, commi 6, 7, 8 e 9"*, proprio in quanto difettanti, nella sostanza, di copertura finanziaria effettiva e giuridicamente esistente.

In proposito ricorda la Consulta che *"L'avanzo di amministrazione costituisce una specie della più ampia categoria del risultato di amministrazione, il quale - per effetto della somma algebrica tra residui attivi, passivi e fondo di cassa - può avere quale esito l'avanzo, il disavanzo o il pareggio. Il risultato non ancora riconosciuto attraverso l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente viene denominato, secondo la prassi contabile, "risultato presunto". Esso consiste in una stima provvisoria, priva di valore giuridico ai fini delle corrispondenti autorizzazioni di spesa. ... Il risultato di amministrazione presunto, che a sua volta può concretarsi nella stima di un avanzo, di un pareggio o di un disavanzo, consiste in una previsione ragionevole e prudente, formulata in base alla chiusura dei conti intervenuta al 31 dicembre, del definitivo esito contabile, il quale sarà stabilizzato solo in sede di approvazione del rendiconto"*. Pertanto, trattandosi non di vero e proprio avanzo di amministrazione, ancora *"giuridicamente inesistente"*, bensì di una mera stima provvisoria, sulla base di essa *"Nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto"*.

L'unica eccezione è quella rappresentata dall'avanzo inerente a fondi vincolati, purché regolarmente stanziati nell'esercizio precedente, che può essere utilizzato a copertura

finanziaria, ovviamente delle sole spese conformi alla destinazione vincolata, anche prima del relativo accertamento mediante approvazione del rendiconto <sup>(3)</sup>. Questo, invero, è l'unico caso nel quale - in ragione dell'effettività dello stanziamento già occorso nel precedente esercizio, solo parzialmente utilizzato, e della vigenza del vincolo giuridico-contabile gravante sul fondo, che preclude la destinabilità dell'eccedenza a diverse finalità di spesa - l'eventuale eccedenza sul fondo riscontrata a fine esercizio, come asseverata dalla Giunta nella bozza di rendiconto da essa già approvata - presenta requisiti di certezza giuridica atti a consentirne, nel regime, l'equiparazione a un'eccedenza giuridicamente accertata: ciò in quanto il vincolo di destinazione di rango legislativo sull'eccedenza delle somme già stanziato nel precedente esercizio si impone, oltre che alla Giunta, anche al Consiglio, il cui potere di indirizzo politico non potrebbe comunque legittimamente giungere a sottrarre il fondo e ciò che ne residua dall'esercizio precedente alle finalità di spesa cui lo stanziamento era ed è *ex lege* destinato.

Peraltro, al di fuori di detta ipotesi eccezionale dell'avanzo su fondo vincolato, l'avanzo di amministrazione "presunto" nei sensi anzidetti, quale mera "*stima provvisoria*", non presenta i requisiti di esistenza giuridica, attualità, certezza, effettività, tali da renderlo appostabile a copertura finanziaria di spese previste per l'esercizio successivo: ciò sino a quando il suo definitivo accertamento tramite l'approvazione del rendiconto non ne attualizzi l'esistenza giuridica quale vero e proprio "avanzo di amministrazione". Pertanto, come ricorda la Corte, "*la fisiologia contabile è nel senso dell'iscrivibilità solo in corso di gestione, perché il termine per l'approvazione del bilancio di previsione è antecedente a quello di chiusura dell'esercizio precedente*".

Va anche sottolineato che un fisiologico e ortodosso utilizzo del risultato di amministrazione (*genus* rispetto al quale, come detto, l'avanzo di amministrazione costituisce una *species*) quale "*ausilio in sede di impianto e gestione del bilancio di previsione ... è soprattutto quello di ripristinare tempestivamente gli equilibri di bilancio nel caso di disavanzo presunto, attraverso l'applicazione del pertinente valore negativo al bilancio in corso ed il prudente correlato accantonamento di risorse indispensabili nel caso in cui il rendiconto palesi successivamente, ad esercizio inoltrato, un risultato negativo certo e più difficile da*

---

<sup>(3)</sup> Ai sensi dell'art. 187, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*) «Nel corso dell'esercizio al bilancio di previsione può essere applicato, con delibera di variazione, l'avanzo di amministrazione presunto derivante dall'esercizio immediatamente precedente con la finalizzazione di cui alle lettere a), b) e c) del comma 2. Per tali fondi l'attivazione delle spese può avvenire solo dopo l'approvazione del conto consuntivo dell'esercizio precedente, con eccezione dei fondi, contenuti nell'avanzo, aventi specifica destinazione e derivanti da accantonamenti effettuati con l'ultimo consuntivo approvato, i quali possono essere immediatamente attivati».

*correggere nel residuo arco temporale annuale a disposizione. In buona sostanza, mentre la corretta pratica contabile prescrive un atteggiamento tempestivo e prudentiale nei confronti del disavanzo presunto, il legislatore vieta tassativamente l'utilizzazione dell'avanzo presunto per costruire gli equilibri del bilancio, in quanto entità economica di incerta realizzazione e, per ciò stesso, produttiva di rischi per la sana gestione finanziaria dell'ente pubblico".* In altri termini, i principi di effettività e adeguatezza della copertura finanziaria, unitamente a quello di prudenza nella formulazione delle previsioni di bilancio, esigono che sia soltanto il "disavanzo di amministrazione presunto" a poter essere (*rectius* a dover essere) applicato al bilancio, affinché il relativo pareggio sia fondato su solide e prudenti previsioni finanziarie atte a fronteggiare, oltre alle spese di competenza dell'esercizio in questione, anche il risultato negativo stimato a chiusura dall'esercizio precedente. I canoni di prudenza e di effettività e adeguatezza della copertura finanziaria non consentono invece l'applicazione al bilancio di previsione dell'avanzo presunto, prassi che minerebbe la solidità e attendibilità degli equilibri finanziari e del pareggio di bilancio, consentendo indebite lievitazioni della spesa non coperte da risorse giuridicamente esistenti e attuali.

La Corte costituzionale ha poi stigmatizzato la prospettazione della Regione volta a fare leva sui diversi concetti di "iscrizione", quale dato puramente formale e come tale inidoneo a produrre effetti giuridici negativi per l'equilibrio del bilancio, e "utilizzo" dell'avanzo presunto di amministrazione, al fine di sostenere che, nel caso, si verterebbe nella prima ipotesi, della mera "iscrizione", la quale sarebbe consentita dall'art. 18, comma 6, della legge regionale n. 7 del 2002, in base al quale «*Tra le entrate o le spese di cui alla lettera b) del comma 3 è iscritto il presunto avanzo o disavanzo di amministrazione, calcolato senza tener conto delle somme di cui al comma 5*».

La Corte ha chiarito l'infondatezza di detta tesi, dal momento che l'invocato art. 18, comma 6, l.r. n. 7/2002 "*non fa altro che ribadire il carattere formale dell'eventuale iscrizione dell'avanzo presunto di amministrazione, per sua natura inidoneo a legittimare autorizzazioni di spesa fino all'approvazione in sede di rendiconto. Una diversa interpretazione, ancorché logicamente incompatibile col già citato disposto dell'art. 44, comma 3, della stessa legge regionale, la renderebbe costituzionalmente illegittima per evidente contrasto col principio di equilibrio del bilancio contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost.*". In altri termini, non vi è dubbio che, come argomentato anche dalla Regione Campania, l'eventuale iscrizione in bilancio dell'avanzo presunto di amministrazione non possa che avere soltanto "*carattere formale*", trattandosi per l'appunto di una voce soltanto stimata provvisoriamente ma giuridicamente ancora inesistente. La conseguenza che la Corte,

coerentemente, ne trae è peraltro opposta a quella prospettata dalla Regione Campania: chiarisce infatti la Corte che la natura “formale” dell’iscrizione dell’avanzo “presunto” di amministrazione vieta - in luogo che consentire – di considerare quell’avanzo, non ancora giuridicamente esistente, quale valida copertura finanziaria di previsioni (e dunque di autorizzazioni) di spesa, proprio in quanto carente dei necessari requisiti dell’attualità, della certezza, dell’effettività.

Nel caso in esame, pone in luce la Corte che *“la situazione di pregiudizio per gli equilibri di bilancio viene aggravata dalla natura corrente e/o obbligatoria delle spese coperte con l’avanzo di amministrazione presunto. Detta categoria di passività è caratterizzata, per sua intrinseca natura, dalla doverosità e dalla scadenza obbligatoria dei pertinenti esborsi, assolutamente irriducibili ai tempi ed all’alea della procedura di verifica ed approvazione dell’avanzo di amministrazione. La disciplina giuridicamente e temporalmente incomprimibile delle obbligazioni passive correlate alle impugnate disposizioni autorizzatorie della spesa contrasta in radice la tesi regionale della semplice iscrizione dell’avanzo, improduttiva di effetti giuridici”*. In altre parole, a fronte della certezza, correntezza e obbligatorietà delle spese interessate, tra l’altro attivate fin dall’inizio dell’esercizio finanziario, la Regione risultava aver stanziato una copertura allo stato giuridicamente inesistente, la cui venuta a esistenza era subordinata ai tempi e all’alea della procedura di verifica ed approvazione dell’avanzo di amministrazione, copertura che dunque era del tutto carente con riferimento a quei canoni di effettività, adeguatezza, prudenza la cui inosservanza non può che rendere precario e inattendibile l’equilibrio del bilancio, a pregiudizio della sana gestione finanziaria, con conseguente illegittimità del pareggio del bilancio preventivo conseguito attraverso l’applicazione di un avanzo così imprudentemente e illegittimamente stimato.

### **3. Copertura finanziaria e avanzo di amministrazione relativo a fondi vincolati: l’indicazione del vincolo normativo.**

Si è già esposto in ordine al regime eccezionale previsto per l’avanzo di amministrazione presunto relativo a fondi vincolati, purché regolarmente stanziati nell’esercizio precedente, che può essere appostato a copertura di voci di spesa del bilancio di previsione <sup>(4)</sup>. Si è anche

---

<sup>(4)</sup> Ai sensi dell’art. 187, comma 3, del TUEL n. 267/2000 *«Nel corso dell’esercizio al bilancio di previsione può essere applicato, con delibera di variazione, l’avanzo di amministrazione presunto derivante dall’esercizio immediatamente precedente con la finalizzazione di cui alle lettere a), b) e c) del comma 2. Per tali fondi l’attivazione delle spese può avvenire solo dopo l’approvazione del conto consuntivo dell’esercizio precedente,*

visto come tali previsioni derogatorie trovino la loro ragione giustificativa nello stanziamento già occorso nel precedente esercizio, solo parzialmente utilizzato, unitamente al vincolo giuridico-contabile gravante sul fondo, preclusivo dell'utilizzo del medesimo e dell'eventuale eccedenza di esercizio per finalità di spesa diverse da quelle normativamente imposte.

Muovendo da tali premesse, la Corte costituzionale (sent. n. 70/2012) passa a esaminare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, l.r. Campania n. 5/2011 con riguardo sia alla denunciata formulazione originaria sia a quella risultante dalle modifiche apportate dal comma 2 dell'art. 1 della legge della Regione Campania n. 21 del 2011, ritenute affette dagli stessi vizi per i quali era stata censurata la norma originaria. In proposito veniva invocato dalla resistente Regione un vincolo di destinazione sia delle somme originariamente stanziato sia di quelle risultanti dalla precitata novella intervenuta nel dicembre 2011, ponendosi in luce che i vincoli di destinazione delle risorse confluenti a fine esercizio nel risultato di amministrazione permangono anche se quest'ultimo non è capiente a sufficienza o è negativo: in questi casi l'ente deve ottemperare a tali vincoli attraverso il reperimento delle risorse necessarie per finanziare gli obiettivi cui sono dirette le entrate vincolate refluite nel risultato di amministrazione negativo o incapiente.

Reputa la Consulta inconferenti tali aspetti, che afferiscono non tanto alla “*ratio intrinseca dell'istituto del risultato presunto (la cui disciplina è preordinata piuttosto alla prudente cautela nella gestione delle uscite), bensì alla clausola generale in materia contabile che garantisce l'esatto impiego delle risorse stanziato per specifiche finalità di legge*” (sent. n. 70/2012).

Ciò che invece conta, ai fini della legittima applicazione del richiamato regime eccezionale che consente l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto vincolato, è che “*la legge di approvazione del bilancio di previsione e le note a corredo dello stesso devono ... individuare con esattezza le ragioni normative dei fondi vincolati, nel rispetto dei principi di chiarezza e di verificabilità dell'informazione*”. Dunque, non è sufficiente invocare genericamente l'utilizzo di un avanzo vincolato: l'Amministrazione che lo invoca deve invece rendere ragione del vincolo normativo esistente e della sua effettiva osservanza, indicandone chiaramente le fonti normative e producendo nella legge approvativa del bilancio e nei suoi allegati tutte le informazioni atte a consentire un'efficace verifica della ricorrenza, nel caso specifico, del vincolo di destinazione e del suo effettivo rispetto, come emergente da un adeguato livello di dettaglio circa l'impiego dei fondi.

---

*con eccezione dei fondi, contenuti nell'avanzo, aventi specifica destinazione e derivanti da accantonamenti effettuati con l'ultimo consuntivo approvato, i quali possono essere immediatamente attivati».*

Nel caso, tale indefettibile condizione è stata reputata dalla Corte costituzionale non rispettata a fronte della mancata compilazione dell'apposito allegato al bilancio previsto dall'art. 18, comma 11, lettera a), della legge regionale di contabilità n. 7 del 2002 per *“il confronto tra entrate e spese a destinazione vincolata il quale, invece, deve costituire un indefettibile strumento di controllo per la costruzione dell'equilibrio del bilancio”*, nonché a fronte della mancata indicazione da parte della Regione dei presupposti normativi dell'invocato vincolo di destinazione, essendosi la stessa limitata a inserire nella modifica intervenuta nel dicembre 2011 un semplice riferimento al Programma Operativo Regionale (POR) 2000-2006 <sup>(5)</sup>, che non poteva ritenersi al riguardo esaustivo. Chiarisce infatti la Corte che il POR *“definisce obiettivi specifici all'interno di “assi” prioritari su base pluriennale, per realizzare i quali è consentito far ricorso a fondi strutturali dell'Unione Europea. Nell'arco di programmazione 2000-2006 (scadente di regola nel 2008) il POR Campania avrebbe dovuto raggiungere obiettivi di sviluppo, adeguamento strutturale, riconversione socioeconomica ed ammodernamento di sistemi di istruzione, formazione e occupazione. Nella norma impugnata e in quella modificativa non v'è alcun riferimento, né all'eventuale proroga afferente all'utilizzazione dei fondi 2000-2006, né al preteso rapporto di specie tra le partite di spesa inserite nella UPB 1.1.5 ed il contenuto del vincolo normativo alla utilizzazione dei fondi.*

---

<sup>(5)</sup> L'art. 1, comma 5, della legge regionale n. 5 del 2011 dispone: *«È autorizzata l'iscrizione della somma complessiva di euro 260.000.000,00 nelle seguenti unità previsionali di base (UPB): 1.82.227 denominata 'Contributi per concorso nell'ammortamento di mutui' per euro 200.000.000,00 e 1.1.5 denominata 'Acquedotti e disinquinamenti' per euro 60.000.000,00. Per la copertura finanziaria si farà fronte con quota parte del risultato di amministrazione – avanzo di amministrazione a destinazione vincolata»*. La norma in questione ha subito modificazioni dirette e indirette per effetto della successiva legge della Regione Campania n. 21 del 2011, il cui art. 1, commi 1 e 2, recita: *«1. Il comma 246 dell'articolo 1 della legge regionale 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011 – 2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011), è sostituito dal seguente: “246. Nell'ambito della politica regionale finanziata dal fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) all'esito dell'approvazione del programma attuativo regionale, ai sensi della delibera CIPE n. 166 del 2007, come modificata dalla delibera CIPE n. 1 del 2009, ed alla piena disponibilità delle risorse programmate, sono stanziati, per il triennio 2011-2013, risorse finanziarie, pari ad euro 200.000.000,00 per ogni annualità, per complessivi euro 600.000.000,00, per provvedere al pagamento dei contributi sui mutui contratti entro il 31 dicembre 2010 da Enti locali per la realizzazione di opere pubbliche, ai sensi della legge regionale 31 ottobre 1978, n. 51 (Normativa regionale per la programmazione, il finanziamento e la esecuzione di lavori pubblici e di opere di pubblico interesse, snellimento delle procedure amministrative, deleghe e attribuzioni agli Enti locali), della legge regionale 12 dicembre 1979, n. 42 (Interventi regionali per la costruzione, l'ampliamento, il miglioramento, il completamento e l'acquisto di impianti e attrezzature sportive per la promozione e la diffusione della pratica sportiva), della legge regionale 6 maggio 1985, n. 50 (Contributo della Regione per opere di edilizia scolastica) e della legge regionale 27 febbraio 2007, n. 3 (Disciplina dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture in Campania). La UPB 1.1.1 è incrementata di euro 1.100.000,00 per fronteggiare la grave situazione di dissesto idraulico idrogeologico che interessa il territorio regionale di cui euro 550.000,00 destinati al consorzio di bonifica Destra fiume Sele. 2. Il comma 5 dell'articolo 1 della legge regionale 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013), è sostituito dal seguente: “5. È autorizzata l'iscrizione della somma di euro 60.000.000,00 nella UPB 1.1.5 denominata “Acquedotti e disinquinamenti”. Per la copertura finanziaria si fa fronte con quota parte del risultato di amministrazione – avanzo di amministrazione a destinazione vincolata proveniente dalle risorse liberate dal POR 2000/2006»*.

*Anzi, alcune tipologie di spesa di natura corrente ed obbligatoria, comprese nel dettaglio della predetta UPB, appaiono connotate da obiettivi elementi di incompatibilità con l'esecuzione di un progetto finalizzato".* Dunque, il generico riferimento al POR e quindi alla pluralità di obiettivi dallo stesso previsti (peraltro nel caso la legge regionale del 2011 richiamava un POR scaduto nel 2008), senza alcuna indicazione del contenuto del vincolo normativo invocato e delle specifiche finalità di destinazione delle somme in questione, non consentono obiettivamente di individuare il progetto finalizzato che si vorrebbe finanziare e dunque non consentono di verificare la conformità di utilizzo dei fondi vincolati alla destinazione normativamente imposta. Ne consegue che, in sostanza, non risulta rispettata quella indefettibile condizione della indicazione e giustificazione del vincolo normativo che costituisce il presupposto necessario dell'applicabilità del regime dei fondi vincolati, anche ai fini dell'utilizzabilità dell'avanzo presunto di amministrazione, utilizzo che è, pertanto, nel caso illegittimo.

Analoghe osservazioni vengono formulate dalla Corte con riguardo alla destinazione vincolata del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) richiamata dal comma 1 dell'art. 1 della legge reg. Campania n. 21 del 2011, per il quale la mancata indicazione da parte della Regione dei presupposti normativi e dei contenuti dell'invocato vincolo di destinazione, senza specificazione dei progetti per cui lo stesso verrebbe impiegato, concreta il difetto di un presupposto ineludibile del legittimo utilizzo dell'avanzo presunto di amministrazione. Ciò *a fortiori* in presenza di una destinazione a iniziative già avviate, che dovrebbero essere pertanto già finanziariamente coperte e che sono congrue alla *"finalità strategica e innovativa"* del FAS, che non può essere correttamente utilizzato quale soccorso finanziario *a posteriori* di iniziative già avviate in assenza di adeguata copertura finanziaria. Invero, il FAS, come il POR, *"è uno strumento di finanziamento statale per le aree sottoutilizzate del Paese, attraverso raccolta di risorse aggiuntive da sommarsi a quelle ordinarie ed a quelle comunitarie e nazionali di cofinanziamento. Esso per sua natura ha quindi una finalità strategica e innovativa che – in assenza di apposita norma di riferimento – non appare congruente con la destinazione alla copertura di piani di ammortamento inerenti a prestiti degli enti locali già perfezionati alla data del 31 dicembre 2010 e quindi correlati ad iniziative già avviate antecedentemente alla legge della Regione Campania n. 21 del 2011"*. La norma regionale in questione, in quanto finalizzata *"a sanare – al termine dell'esercizio 2011 – la copertura della spesa inerente al pagamento dei contributi sui mutui contratti entro il 31 dicembre 2010 da enti locali per la realizzazione di opere pubbliche"*, si riferisce a spesa *"che per sua intrinseca natura ... ha avuto già attuazione prima della novella regionale del*

dicembre 2011” che “, per questo motivo, ... non appare soddisfatta del principio di copertura di cui all’art. 81, quarto comma, Cost”.

#### **4. L’utilizzazione di economie realizzate in esercizi precedenti per la copertura di nuove e maggiori spese dell’esercizio di competenza**

Declinando le argomentazioni già esposte con riferimento al divieto, salvo l’eccezione dei fondi vincolati, di utilizzazione dell’avanzo presunto di amministrazione quale copertura finanziaria, la Corte costituzionale si è coerentemente pronunciata (sent. n. 192/2012) sull’analoga questione dei presupposti di utilizzabilità a copertura finanziaria delle economie realizzate in esercizi precedenti, reputando fondate le questioni relative all’art. 3 della legge regionale Abruzzo n. 35 del 2011 e all’art. 2 della l.r. n. 39 del 2011, sollevate dal Presidente del Consiglio dei Ministri in riferimento all’art. 81, quarto comma, Cost. (6). La censura veniva posta in riferimento al principio della copertura finanziaria di cui all’art. 81, quarto comma, Cost., in quanto le risorse oggetto di contestazione non comparivano negli allegati del bilancio 2011 e non risultava comunque approvato il bilancio consuntivo dell’esercizio 2010, precedente a quello relativo alla variazione di bilancio disposta dalla legge impugnata.

In proposito, la Corte ha ribadito che “*la copertura delle spese, per rispondere ai canoni dell’art. 81, quarto comma, Cost., deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale*” ([sent. n. 106](#) e [n. 68 del 2011](#), [n. 141](#) e [n. 100 del 2010](#), [n. 213/2008](#), [n. 384/1991](#) e [n. 1/1966](#)). In particolare “*la copertura ricavata da risultati di amministrazione degli esercizi precedenti deve trovare analitico e congruente riscontro negli esiti dell’ultimo esercizio antecedente a quello cui si riferisce la risorsa utilizzata per detta copertura. Ciò con riferimento al documento formale – il bilancio consuntivo – che riassume l’andamento del predetto esercizio. Solo nel caso in cui l’esito consista in un avanzo di amministrazione, è*

---

(6) L’art. 3 della l.r. n. 35 del 2011 inserisce – dopo l’art. 15 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 – l’art. 15-bis, rubricato «*Interventi per lo sviluppo turistico dell’Aeroporto d’Abruzzo*» prevedendo che – allo scopo di valorizzare detta infrastruttura – sia autorizzata la spesa di euro 2.800.000,00 per l’anno 2011 mediante variazione istitutiva del relativo stanziamento sul capitolo di spesa denominato «*Valorizzazione dell’Aeroporto d’Abruzzo – L.R. 8 novembre 2001, n. 57*». Il comma 2, lettera b), dell’art. 3 della l.r. n. 35 del 2011 prevede che parte di detta somma, pari a euro 1.600.000,00, sia coperta attraverso la «*riprogrammazione delle economie di spesa derivanti dall’attuazione della convenzione denominata Agensud 78/88*». L’art. 2 della l.r. n. 39 del 2011 – a sua volta – sostituiva il citato art. 3 della l.r. n. 35 del 2011 prevedendo, al comma 2, nuove modalità di finanziamento, anch’esse impuginate dal Presidente del Consiglio, limitatamente alle lettere b) e c). Queste ultime, sostituendo la copertura della precedente lettera b), stanziavano rispettivamente euro 1.200.000,00 attraverso l’impiego «*delle economie vincolate relative al fondo unico per le agevolazioni alle imprese*» (reiscrivendo la pertinente somma su un capitolo di spesa del bilancio di competenza) ed euro 1.600.000,00 su altra partita alimentata attraverso l’impiego delle «*economie vincolate derivanti dalle economie di spesa preventivamente accertate riguardanti l’intervento straordinario del Mezzogiorno*».



*possibile introdurre le risorse liberate da detto risultato positivo, ai fini di un loro impiego nell'esercizio successivo” (sent. n. 70/2012).*

*Come già esposto, “L'unica eccezione a questo principio riguarda la utilizzazione di fondi vincolati rimasti inutilizzati al termine degli esercizi precedenti, quando permangano le finalità perseguite attraverso il loro originario stanziamento”. In tal caso “i vincoli di destinazione delle risorse confluenti a fine esercizio nel risultato di amministrazione permangono anche se quest'ultimo non è capiente a sufficienza o è negativo: in questi casi l'ente deve ottemperare a tali vincoli attraverso il reperimento delle risorse necessarie per finanziarie gli obiettivi, cui sono dirette le entrate vincolate rifluite nel risultato di amministrazione negativo o incapiente. Tuttavia, la deroga al principio generale può essere adottata soltanto in relazione alla permanenza delle finalità originarie e non con riguardo ai nuovi obiettivi enunciati in sede di reiscrizione delle somme nell'esercizio di competenza. Infatti, l'eccezione al principio di correlazione al risultato positivo di amministrazione è giustificata dalla clausola generale in materia contabile che garantisce l'esatto impiego delle risorse stanziare per specifiche finalità di legge” ([sent. n. 70/2012](#)).*

*“Al di fuori di questa fattispecie, il principio di tutela degli equilibri di bilancio contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost., impedisce di estrapolare dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo. Si tratta di una regola posta a presidio della sana gestione finanziaria, dal momento che la sottrazione di componenti attive dall'aggregato complessivo (il quale determina il risultato di amministrazione), effettuata senza la previa verifica di sussistenza dell'avanzo, può aggravare gli eventuali saldi negativi del conto consuntivo. Essa viene infatti a ridurre il saldo economico (risultante dall'aggregato complessivo costituito dai residui attivi, dai residui passivi e dal fondo di cassa) in misura pari alla risorsa sottratta per la reiscrizione nell'esercizio successivo”. Trattasi, come tale, di una “pratica, sostanzialmente elusiva della salvaguardia degli equilibri complessivi di bilancio” (sent. n. 192/2012).*

*Detta “pratica elusiva” del principio costituzionale di copertura finanziaria è stata nel caso ravvisata con riferimento all'applicazione all'esercizio 2011, da parte della Regione Abruzzo, del valore positivo costituito – nel caso dell'art. 15-bis, comma 2, lettera b), della legge regionale n. 1 del 2011, come introdotto dall'art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011 – dalle economie di spesa derivanti dall'attuazione della convenzione «denominata Agensud 78/88», reiscritte per l'importo di euro 1.600.000,00 sul capitolo di spesa 242422, U.P.B. 06.02.004, e – per quanto riguarda l'art. 3, comma 2, lettere b) e c), della legge regionale n. 35 del 2011, come sostituito dall'art. 2 della legge regionale n. 39 del 2011 – dalle economie realizzate sul*

fondo unico per le agevolazioni alle imprese (lettera *b*) per un importo pari a euro 1.200.000,00 e quelle (lettera *c*) derivanti dai risparmi di spesa accertati inerenti all'intervento straordinario nel Mezzogiorno, per un importo pari a euro 1.600.000,00.

Sottolinea la Consulta come *“Quanto alle espressioni «riprogrammazione delle economie di spesa» e «economie vincolate», utilizzate nelle fattispecie in esame, ... il concetto di economia di spesa collida intrinsecamente con quello di programmazione e come quello di vincolo sia relativo e circoscritto alle finalità per le quali viene creato l'originario stanziamento negli esercizi pregressi. Infatti, quando si siano verificate economie di spesa, gli esiti contabili non possono fuoriuscire dalle due ipotesi alternative di permanenza del vincolo specifico, cui collegare la relativa reiscrizione, oppure di sopravvenienza attiva vera e propria, che si riversa – quale componente positiva – nella aggregazione complessiva degli elementi che determinano il risultato di amministrazione, nel caso in cui l'obiettivo sotteso al vincolo sia stato realizzato”* (sent. n. 192/2012).

Anche con riferimento alle economie di spesa si ripropone dunque, in buona sostanza, la medesima alternativa già esposta con riferimento all'avanzo presunto di amministrazione: ove si tratti di risorse vincolate, esse, purché regolarmente stanziate nel precedente esercizio, possono essere applicate al successivo bilancio di previsione anche prima del loro accertamento a mezzo dell'approvazione del rendiconto, ma sempre nel perdurante obbligatorio rispetto del vincolo di destinazione che, come chiarito dalla sentenza n. 70/2012, deve essere puntualmente dimostrato nel successivo bilancio di previsione che ne reitera lo stanziamento a copertura finanziaria della destinazione vincolata; in presenza invece di fondi non vincolati, le risorse che residuano dal precedente esercizio non possono che confluire nel risultato complessivo di amministrazione, che viene a esistere giuridicamente e contabilmente soltanto a seguito dell'approvazione del rendiconto, né possono essere allo stesso sottratte a mezzo della loro destinazione a copertura di spese inerenti all'esercizio successivo, dal momento che una tal prassi pregiudicherebbe l'effettività del risultato di amministrazione, e conseguentemente del pareggio del bilancio, dell'esercizio di pertinenza, risolvendosi in un sostanziale “annacquamento” delle poste finanziarie attive sulle quali è fondato il pareggio di bilancio, dal momento che la medesima posta verrebbe, di fatto, utilizzata per pareggiare nel contempo due bilanci, il rendiconto dell'esercizio di pertinenza e il preventivo dell'esercizio successivo, con grave pregiudizio dell'attendibilità della contabilità e della solidità degli equilibri finanziari dell'ente.

La sussistenza o meno di un vincolo normativo di destinazione dei fondi appare quindi *“dirimente ai fini della legittima destinazione di eventuali risorse residuali a nuove finalità. È*

*questa in sostanza la ratio legis sottesa alla regola della previa approvazione del bilancio consuntivo, condizionante l'applicazione di risorse provenienti dagli esercizi pregressi a nuove ed aggiuntive destinazioni nell'ambito del bilancio di competenza. Ed è proprio questa la ragione per cui detta regola deve ritenersi puntuale esplicazione del più generale principio di equilibrio del bilancio contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost.*”. La “forza espansiva” di tale precetto costituzionale, in quanto fondamentale “*presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile*” ([sent. n. 70 e n. 192 del 2012](#)).

##### **5. Copertura finanziaria e ricorso al mercato finanziario: l'osservanza della golden rule**

Interessantissime poi le considerazioni svolte dalla Corte costituzionale (sent. n. 70/2012) in relazione all'art. 5 l.r. Campania n. 5/2011, censurato in riferimento agli artt. 81, quarto comma, 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost. nella parte in cui autorizza il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2011, entro il limite di euro 58.450.000,00, per la realizzazione di investimenti e per partecipare a società che svolgano attività strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione nonché per il pagamento degli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate, senza peraltro specificarne la quantificazione né i capitoli e le UPB di relativa copertura finanziaria, non consentendo quindi di verificare né l'ammontare della somma derivante dal ricorso al mercato finanziario utilizzata né se la stessa venga effettivamente utilizzata per spese di investimento. A tal riguardo la Corte costituzionale (sent. n. 70/2012) ha reputato non sufficienti le informazioni contenute nell'allegato C all'impugnata legge regionale n. 5 del 2011, ove viene indicata la UPB 22.84.245, denominata «2007/2013 – Fondo unico UE/Stato/Regione per spese di investimento» “*perché la sinteticità del richiamo non consente di verificare se la Regione abbia osservato le regole ed i limiti previsti dall'art. 1, commi da 16 a 19, della legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria 2004)*” <sup>(7)</sup> e “*non garantisce, dunque, che il nuovo ricorso all'indebitamento sia esente da vizi*

---

<sup>(7)</sup> L'art. 1, commi da 16 a 19, della legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria 2004), come modificato dall'art. 62, comma 9, d.l. n. 112 del 2008 (*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*), conv. con mod. dalla l. n. 133 del 2008, prevede quanto segue: «16. Ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, le regioni a statuto ordinario, gli enti locali, le aziende e gli organismi di cui agli articoli 2, 29 e 172, comma 1, lettera b), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ad eccezione delle società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici, possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. Le regioni a statuto ordinario possono, con propria legge, disciplinare l'indebitamento delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere e degli enti e organismi di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 28

*poiché non fornisce il dettaglio delle tipologie di investimento in concreto programmate*". Le disposizioni richiamate, e violate dalla legge regionale in questione, costituiscono parametro interposto, quali norme di principio di coordinamento della finanza pubblica a cui le Regioni devono attenersi (art. 117, terzo comma, Cost.) *"in quanto servono a controllare l'indebitamento complessivo delle amministrazioni nell'ambito della cosiddetta finanza allargata, nonché il rispetto dei limiti interni alla disciplina dei prestiti pubblici"*. Esse integrano altresì *"principi di salvaguardia dell'equilibrio del bilancio ai sensi dell'art. 81, quarto comma, Cost. Pertanto, la mancata dimostrazione del loro rispetto nell'impostazione del bilancio di previsione 2011 rende costituzionalmente illegittima in parte qua la legge n. 5 del 2011"*.

I chiarimenti resi dalla Corte costituzionale assegnano al bilancio, del tutto condivisibilmente, un ruolo fondamentale a garanzia dell'effettivo rispetto della *golden rule* sancita dall'art. 119 ult. co. Cost., garanzia che non può prescindere anzitutto da una corretta programmazione e autorizzazione, in sede di bilancio preventivo, del ricorso al mercato finanziario, che deve porsi *ab origine*, sin dal momento della previsione, in linea con il fondamentale canone

---

*marzo 2000, n. 76, solo per finanziare spese di investimento. 17. Per gli enti di cui al comma 16 costituiscono indebitamento, agli effetti dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, l'assunzione di mutui, l'emissione di prestiti obbligazionari, le cartolarizzazioni di flussi futuri di entrata non collegati a un'attività patrimoniale preesistente e le cartolarizzazioni con corrispettivo iniziale inferiore all'85 per cento del prezzo di mercato dell'attività oggetto di cartolarizzazione valutato da un'unità indipendente e specializzata. Costituiscono, inoltre, indebitamento le operazioni di cartolarizzazione accompagnate da garanzie fornite da amministrazioni pubbliche e le cartolarizzazioni e le cessioni di crediti vantati verso altre amministrazioni pubbliche nonché, sulla base dei criteri definiti in sede europea dall'Ufficio statistico delle Comunità europee (EUROSTAT), l'eventuale premio incassato al momento del perfezionamento delle operazioni derivate. Non costituiscono indebitamento, agli effetti del citato articolo 119, le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio. 18. Ai fini di cui all'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, costituiscono investimenti: a) l'acquisto, la costruzione, la ristrutturazione e la manutenzione straordinaria di beni immobili, costituiti da fabbricati sia residenziali che non residenziali; b) la costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere e impianti; c) l'acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale; d) gli oneri per beni immateriali ad utilizzo pluriennale; e) l'acquisizione di aree, espropri e servitù onerose; f) le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale, nei limiti della facoltà di partecipazione concessa ai singoli enti mutuatari dai rispettivi ordinamenti; g) i trasferimenti in conto capitale destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni; h) i trasferimenti in conto capitale in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o di proprietari o gestori di impianti, di reti o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, le cui concessioni o contratti di servizio prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata. In tale fattispecie rientra l'intervento finanziario a favore del concessionario di cui al comma 2 dell'articolo 19 della legge 11 febbraio 1994, n. 109; i) gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici attuativi, esecutivi, dichiarati di preminente interesse regionale aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio. Gli enti e gli organismi di cui al comma 16 non possono ricorrere all'indebitamento per il finanziamento di conferimenti rivolti alla ricapitalizzazione di aziende o società finalizzata al ripiano di perdite. A tale fine l'istituto finanziatore, in sede istruttoria, è tenuto ad acquisire dall'ente l'esplicazione specifica sull'investimento da finanziare e l'indicazione che il bilancio dell'azienda o della società partecipata, per la quale si effettua l'operazione, relativo all'esercizio finanziario precedente l'operazione di conferimento di capitale, non presenta una perdita di esercizio».*

finanziario della *golden rule*, così come meglio specificato dal parametro interposto rappresentato dall'art. 1, commi da 16 a 19, della legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria 2004), come modificato dall'art. 62, comma 9, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008. La legge di approvazione del bilancio di previsione non può dunque limitarsi alla sola fissazione del tetto massimo del ricorso al mercato finanziario e alla generica indicazione di ampie macrocategorie di spesa per le quali si può ricorrere al debito, dal momento che una tal prassi si risolve in un sostanziale svuotamento della funzione programmatica, annuale e pluriennale, nonché autorizzatoria del bilancio di previsione e dunque in una abdicazione di fatto dei principali contenuti della funzione di indirizzo politico che è invece riservata al Consiglio e che è da esercitarsi, da parte dello stesso, anzitutto a mezzo del principale strumento di indirizzo politico posto a sua disposizione, rappresentato dal bilancio di previsione, nonché successivamente attraverso il costante e attento monitoraggio in corso di esercizio circa l'effettiva attuazione dell'indirizzo politico impartito da parte della Giunta.

La Corte costituzionale richiama dunque il Consiglio a un pieno e sostanziale esercizio delle sue fondamentali funzioni anzitutto nella sede programmatica, annuale e pluriennale, rappresentata dal bilancio di previsione, nonché a una correlata e conseguente assunzione di responsabilità, non solo politica ma altresì giuridica, in ordine al rispetto della *golden rule* costituzionale; rispetto che non può che passare attraverso la puntuale osservanza del parametro interposto rappresentato dalle norme statali primarie che costituiscono specificazione della regola aurea costituzionale, che deve essere costantemente verificabile, a cominciare dalla sede della previsione contabile. Sede alla quale la Corte costituzionale assegna primaria valenza ai fini dell'effettivo rispetto della *golden rule*, in linea con i fondamentali canoni della sana gestione finanziaria, la quale non può prescindere da una corretta impostazione contabile, da attuarsi a cominciare dalla fase iniziale del ciclo di bilancio, rappresentata dalla programmazione e autorizzazione della gestione contenute nel bilancio di previsione. Esigenze che presentano rilievo particolarmente pregnante con riferimento al ricorso al mercato finanziario, che si sostanzia nella decisione politica assunta dalle generazioni attualmente al potere di assumere oneri finanziari che andranno a gravare sulle generazioni future e che, come tale, necessita di una piena assunzione di responsabilità da parte del primario organo di indirizzo politico rappresentato dal Consiglio.

## **6. Copertura finanziaria e ricorso a strumenti finanziari derivati: la nota informativa allegata al bilancio.**

Prezioso altresì il punto fatto dalla Consulta (sent. n. 70/2012) sulla questione del ricorso da parte delle Amministrazioni pubbliche, nella gestione del proprio debito, a strumenti di finanza non tradizionale e sull'effettiva osservanza del principio di copertura finanziaria con riferimento agli oneri dagli stessi derivanti. Questione resa delicatissima e tecnicamente molto complessa dalla aleatorietà tipicamente connaturata agli strumenti suddetti che, generando obbligazioni il cui segno e ammontare dipendono da parametri di mercato e dunque da fattori esogeni non soggetti al controllo delle parti, non possono che sollevare consistenti criticità con riferimento alla attendibilità della stima dei relativi oneri, all'effettività e adeguatezza della copertura finanziaria al riguardo da appostarsi, alla intensità e all'articolazione del principio di prudenza che deve essere a tal fine impiegato dall'Amministrazione che vi fa ricorso.

In proposito l'art. 5 della citata l.r. Campania n. 5/2011 viene censurato in correlazione all'art. 10, comma 2, ed al pertinente allegato G, ove è allocata la nota informativa allegata al bilancio che deve evidenziare gli oneri e impegni scaturenti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati e da contratti di finanziamento comprendenti una componente derivata, secondo quanto previsto dall'art. 62, comma 8, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008, come integrato dall'articolo 3, comma 1, della legge 22 dicembre 2008, n. 203 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2009*). Stigmatizza la Corte che gli oneri conseguenti alle posizioni debitorie relative ai contratti derivati sottoscritti nel 2003 e nel 2006 dalla Regione non sono correlati ad alcuna UPB di imputazione della spesa <sup>(8)</sup>, risultando pertanto quest'ultima priva della copertura finanziaria richiesta dall'art. 81, quarto comma, Cost..

In proposito, la Consulta ribadisce la natura di parametro interposto del richiamato art. 62, comma 8, del d.l. n. 112/2008 (sent. n. 52/2010), avendo tale disposizione, *“tra l'altro, la finalità di garantire che le modalità di accesso ai contratti derivati da parte delle Regioni e degli enti locali siano accompagnate da cautele in grado di prevenire l'accollo da parte degli enti pubblici di oneri impropri e non prevedibili all'atto della stipulazione. Ciò in considerazione della natura di questa tipologia di contratti, aventi caratteristiche fortemente aleatorie, tanto più per le finanze di un'amministrazione pubblica. Per questo motivo è stato affermato trattarsi di una disciplina «che, tutelando il mercato e il risparmio, assicura anche la tutela del patrimonio dei soggetti pubblici» (sentenza n. 52 del 2010). In definitiva, proprio*

---

<sup>(8)</sup> Nel caso, dalla nota emergeva che la Regione aveva assunto oneri ed impegni relativi a strumenti finanziari, anche derivati, per un ammontare stimato, relativamente al 2011, in complessivi euro 260.000.000,00, di cui euro 200.000.000,00 per indebitamento a tasso fisso ed euro 60.000.000,00 per indebitamento a tasso variabile.

*le peculiari caratteristiche di tali strumenti hanno indotto il legislatore statale a prevedere, limitatamente alle contrattazioni in cui siano parte le Regioni e gli enti locali, una specifica normativa non solo per l'accesso al relativo mercato mobiliare, ma anche per la loro gestione e rinegoziazione, che presentano, parimenti, ampi profili di spiccata aleatorietà in grado di pregiudicare il complesso «delle risorse finanziarie pubbliche utilizzabili dagli enti stessi per il raggiungimento di finalità di carattere, appunto, pubblico e, dunque, di generale interesse per la collettività» (sentenza n. 52 del 2010)” (sent. n. 70/2012).*

*Sulla scorta delle dette premesse, la Consulta ha ravvisato nel caso “il mancato adempimento sostanziale dei precetti contenuti nella norma interposta poiché la sintetica compilazione regionale non è idonea ad assolverne le finalità di ridurre – attraverso precise ad aggiornate informazioni sulla storia, sullo stato e sugli sviluppi di tali tipologie negoziali – i rischi connessi alla gestione e alla rinegoziazione e prevenire e ridurre gli effetti negativi che possono essere prodotti da clausole contrattuali già vigenti e da altre eventualmente inserite nelle successive transazioni novative. La norma, nel disporre che «Gli enti di cui al comma 2 allegano al bilancio di previsione e al bilancio consuntivo una nota informativa che evidenzia gli oneri e gli impegni finanziari, rispettivamente stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che includono una componente derivata», non si limita a richiedere un'indicazione sommaria e sintetica dei derivati stipulati dall'ente pubblico, ma pretende l'analitica definizione degli oneri già affrontati e la stima di quelli sopravvenienti sulla base delle clausole matematiche in concreto adottate con riferimento all'andamento dei mercati finanziari.*

*In questa prospettiva, la salvaguardia degli equilibri di bilancio ex art. 81, quarto comma, Cost. (parametro invocato) risulta inscindibilmente connessa al coordinamento della finanza pubblica perché, da un lato, i richiesti elementi, di carattere non solo finanziario ma anche economico (valore del contratto nel suo complesso), costituiscono indefettibili informazioni al fine della definizione dell'indebitamento pubblico in ambito nazionale; dall'altro – e ciò inerisce alla censura formulata – sono finalizzati a verificare che l'impostazione e la gestione del bilancio siano conformi alle regole di sana amministrazione. Nella situazione in esame, queste consistono in un'esplicita estensione della salvaguardia dell'equilibrio tendenziale del bilancio preventivo alla gestione in corso ed agli esercizi futuri, in considerazione del forte impatto che questi contratti aleatori e pluriennali possono avere sugli elementi strutturali della finanza regionale. Ciò soprattutto in relazione alla prevenzione di possibili decisioni improprie, le quali potrebbero essere favorite dall'assenza di precisi ed invalicabili parametri di riferimento. La forza espansiva dell'art. 81, quarto comma, Cost. nei riguardi*

*delle fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse, è frutto di un costante orientamento di questa Corte (sentenze n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991, n. 283 del 1991, n. 69 del 1989, n. 17 del 1968, n. 47 del 1967 e n. 1 del 1966). Per questo motivo la redazione della nota in termini sintetici ed incompleti e la mancata indicazione analitica delle unità previsionali di base e dei capitoli, sui quali ricade materialmente la gestione dei contratti, appaiono pregiudizievoli degli equilibri dell'esercizio in corso e di quelli futuri, nella misura in cui non determinano le modalità di copertura degli oneri nascenti dallo sviluppo attuativo dei contratti derivati stipulati e non forniscono appropriate informazioni per adottare coerenti opzioni contrattuali ed efficaci procedure di verifica”.*

In modo netto e inequivocabile la Corte costituzionale interviene a chiarire la portata del presidio informativo obbligatorio introdotto dall'art. 62, comma 8, del d.l. n. 112/2008 a tutela del patrimonio e degli equilibri finanziari dell'Amministrazione che ricorre a strumenti tanto sofisticati e rischiosi, così ontologicamente lontani dal suo *modus operandi* tradizionale e dalle competenze professionali tipiche dei propri operatori, nonché a tutela di tutti gli *stakeholder* fruitori, a vario titolo e per variegate esigenze, del principale strumento di *disclosure* sull'operato dell'Amministrazione rappresentato dal bilancio, nel quale debbono essere rese disponibili tutte le informazioni necessarie per poter conoscere e valutare il *modus gerendi* della cosa e del denaro pubblico e per poterne valutare l'impatto sulla consistenza patrimoniale e sugli equilibri finanziari, dell'ente, anche con proiezioni future. In tale prospettiva, la nota informativa prescritta quale allegato al bilancio dal richiamato art. 62, comma 8, d.l. n. 112 del 2008 non può esaurire il proprio contenuto in una mera formale elencazione dei derivati attivati dall'ente, come tale priva di concreta utilità informativa e gestionale. Essa, per contro, deve rendere un'informativa sostanziale in ordine all'effettivo e complessivo impegno finanziario scaturente da detti contratti, non solo presente ma anche futuro, atta a evidenziarne tutti gli elementi rilevanti sotto il profilo dell'impatto sulla consistenza del patrimonio dell'ente e sugli equilibri finanziari, sul livello e sulla tipologia di rischio assunto e sulla relativa congruità rispetto alla situazione e agli obiettivi dell'ente nonché ai rendimenti conseguiti. La nota informativa deve recare, invero, tutti i dati e notizie rilevanti ai fini dell'apprezzamento della conformità dell'utilizzo di tali sofisticati strumenti di gestione del debito (nonché talora, nei fatti, di assunzione di debito) a canoni di sana e prudente gestione, di convenienza economica, di efficace ed efficiente impiego e reperimento delle risorse.



Ciò certamente nell'interesse dell'ente e dei suoi amministratori, quale strumento conoscitivo volto a far acquisire consapevolezza in ordine alle conseguenze economico-finanziarie dei complessi contratti attivati, quale presupposto indefettibile per la tempestiva adozione di eventuali interventi correttivi. Ciò altresì, stante il carattere pubblico dell'informativa contenuta nel bilancio e nei suoi allegati, nell'interesse di tutti i relativi *stake-holder*, sia pubblici che privati, i quali, dovendo interagire con il soggetto pubblico per plurime ragioni, hanno necessità di poterne conoscere gli elementi rilevanti sotto il profilo della consistenza patrimoniale, della solidità finanziaria, della sanità, efficacia ed economicità della gestione: si pensi, ad esempio, agli Organismi pubblici (Amministrazioni centrali, Magistratura; Istituzioni comunitarie) o privati (es. agenzie di rating) chiamati a valutare l'entità del debito e la solidità degli equilibri finanziari pubblici, sia individuali che aggregati; alle controparti di rapporti di finanziamento o più in generale obbligatori, interessati a valutare la solvibilità del loro debitore e del comparto pubblico nel suo complesso (es. banche, *trader* finanziari, acquirenti di titoli obbligazionari, fornitori, lavoratori dipendenti o autonomi e relative associazioni sindacali o di categoria); ai molteplici soggetti legittimamente e meritoriamente interessati alle modalità di gestione della cosa pubblica e del pubblico denaro (partiti politici, associazioni esponenziali di interessi diffusi, organi di informazione di massa, ma anche semplici cittadini, soli o associati, etc.).

In relazione all'evidenziata crucialità di un'informazione adeguata ed esaustiva fornita dalla nota allegata al bilancio prescritta dall'art. 62, comma 8, d.l. n. 112/2008 ai fini dell'apprezzamento della conformità dell'impiego di siffatti complessi e rischiosi strumenti finanziari ai canoni di sana, economica e prudente gestione, la Consulta ne chiarisce *apertis verbis* la riconducibilità al principio costituzionale di copertura finanziaria, quale essenziale presidio degli equilibri finanziari e degli standard gestionali dell'ente, che non possono non passare anche attraverso una efficace informativa in ordine agli aspetti a tal fine rilevanti. L'eventuale genericità, incompletezza o inadeguatezza (oltre, ovviamente, alla non veridicità) dei contenuti della nota integra un'omissione sostanziale dell'informativa prescritta e dunque una vera e propria violazione del citato art. 62, comma 8, d.l. n. 112/2008 che, in quanto, parametro interposto del principio costituzionale di copertura finanziaria, non può che risolversi nella illegittimità costituzionale della legge che approvi il bilancio con allegata una nota in concreto viziata da dette carenze.

## **7. Il principio di prudenza nella copertura finanziaria dei residui passivi perenti**

Ulteriori importanti chiarimenti sono forniti dalla Corte costituzionale (sent n. 70/2012) con riguardo alle somme da stanziare a copertura dei residui passivi perenti. In proposito, la censura riguardava l'art. 1, comma 6, della predetta legge regionale della Campania n. 5/2011, sotto il profilo della non conformità dell'entità dello stanziamento, pari a circa un decimo dell'ultimo dato storico ufficiale disponibile <sup>(9)</sup>, ivi al detto fine previsto al “*criterio della prudenza*” che si declina, con specifico riferimento alla copertura finanziaria dei residui passivi perenti, anzitutto nella adeguata misura della “*conservazione delle risorse necessarie per onorare il debito della pubblica amministrazione*” che venisse eventualmente fatto valere dal creditore in epoca successiva alla perenzione, istituto che, come noto, incide soltanto a livello contabile, lasciando intatto il regime e a consistenza del debito agli effetti civilistici.

Ricorda in proposito la Corte che “*La perenzione amministrativa consiste nell'eliminazione dalla contabilità finanziaria dei residui passivi non smaltiti, decorso un breve arco temporale dall'esercizio in cui è stato assunto il relativo impegno. Essa, fino alla decorrenza dei termini per la prescrizione, non produce però alcun effetto sul diritto del creditore, la cui posizione è assolutamente intangibile da parte dei procedimenti contabili. Per questo motivo l'amministrazione debitrice deve essere sempre pronta a pagare secondo i fisiologici andamenti dell'obbligazione passiva: le somme eliminate, ma correlate a rapporti obbligatori non quiescenti, devono quindi essere reiscritte nell'esercizio successivo a quello in cui è maturata la perenzione per onorare i debiti alle relative scadenze*”. Tra l'altro, “*L'indefettibile principio di conservazione delle risorse necessarie per onorare il debito della pubblica amministrazione si è di recente accentuato attraverso una più rigorosa disciplina dei tempi di adempimento da parte di quest'ultima (tra i provvedimenti legislativi sollecitatori è opportuno richiamare il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, recante «Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali» e la direttiva 16 febbraio 2011, n. 2011/7/UE, recante «Direttiva del parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nella transazioni commerciali (rifusione) (Testo rilevante ai fini del SEE)*».

In tale contesto non può rilevare “*l'assenza di una precisa disposizione in tema di rapporti tra residui perenti e risorse destinate alla loro reiscrizione*”, che non fa venire meno che la “*caratteristica fondamentale del bilancio di previsione è quella di riferirsi alle operazioni ipotizzate nell'esercizio di riferimento, le quali – proprio in base al principio costituzionale*

---

<sup>(9)</sup> Nel caso, l'ammontare dei residui passivi perenti al 31 dicembre 2008, ultimo dato ufficiale disponibile, era pari a circa euro 3.700.000.000,00, a fronte di uno stanziamento nel bilancio di previsione 2011 di euro 300.000.000,00, elevato dalla legge regionale 27 gennaio 2012, n. 2 (*Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2012 e Bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014*) a euro 500.000.000,00.

*dell'equilibrio tendenziale tra spese ed entrate di cui all'art. 81, quarto comma, Cost. – dovrebbero compensarsi nel confronto tra attività e passività. Poiché dette operazioni compensative sono collegate – nel caso dei residui perenti – a rapporti obbligatori passivi già strutturati, una percentuale di copertura così bassa tra risorse destinate alle reiscrizioni e somme afferenti ad obbligazioni passive pregresse orienta la futura gestione del bilancio verso un inevitabile squilibrio*". Pur nell'assenza quindi di una canonizzazione positiva della percentuale di copertura dei residui, il criterio del prudente accantonamento di risorse sufficienti ad onorare il debito della pubblica amministrazione che venga presumibilmente fatto valere secondo stime ragionevoli e prudenti fornisce comunque una canone comportamentale che, integrando declinazione del principio costituzionale di equilibrio finanziario, si impone al Legislatore, sia statale che regionale.

In proposito, fermo che le pronunce della Magistratura contabile sono prive di valore normativo, linee-guida comportamentali atte ad agevolare la concretizzazione del principio di prudenza possono ricavarsi dalla delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, n. 14/AUT/2006, che indica quale misura ragionevole della dotazione del fondo per il pagamento dei residui perenti atta ad assicurare una sufficiente garanzia dell'assolvimento delle obbligazioni assunte quella di almeno il 70% delle somme cancellate dalle scritture contabili.

Resta altresì fermo che l'adeguatezza dello stanziamento va apprezzata di volta in volta con riguardo al singolo esercizio interessato, dovendosi escludere che l'aumento dello stanziamento nel bilancio di previsione per gli esercizi successivi possa avere una qualche incidenza sulle valutazioni di adeguatezza dello stanziamento riferite all'esercizio in corso, trattandosi di scadenze obbligatorie temporalmente differenziate. Invero, *“L'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese incidenti sull'esercizio in corso”* mentre *“deve essere perseguito il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite, valutando gli oneri gravanti sui pertinenti diversi esercizi (sentenze n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966)”*.

## **8. L'utilizzo della medesima posta finanziaria a copertura di plurime voci di spesa**

Vanno anche brevemente ricordate le argomentazioni, coincise e lineari, con cui la Corte costituzionale (sent. n. 192/2012) ha reputato fondata la questione avente ad oggetto l'art. 11 (*Modifiche all'art. 15 della L.R. 10 gennaio 2011, n. 1*) della legge regionale Abruzzo n.

35/2011 sollevata in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. <sup>(10)</sup> in relazione al fatto che l'importo di euro 2.000.000,00 rappresentato dalle economie derivanti dai programmi di attuazione di cui alla legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2000, n. 77 (*Interventi di sostegno regionale alle imprese nel settore del turismo*), giacenti presso la FIRA (Finanziaria Regionale Abruzzese), risultava già utilizzato nei limiti di euro 1.200.000,00 per il finanziamento della valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera a), dell'art. 15-bis della legge regionale n. 1 del 2011, introdotto dall'art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011. Conseguentemente il finanziamento di euro 4.000.000,00 previsto dall'art. 11 della legge regionale n. 35 del 2011 sarebbe stato coperto solamente nei limiti di euro 2.800.000,00.

La Corte ha in effetti riscontrato *“l'incongruenza dei saldi della variazione, in considerazione della doppia imputazione di spesa”* contenuta nella legge regionale n. 35 del 2011, con conseguente *“deficitarietà”* della copertura della spesa in misura corrispondente all'incongrua duplicazione, per l'importo di euro 1.200.000,00, *“pari alla differenza tra la somma delle imputazioni di spesa e lo stanziamento”*. E' infatti di immediata percezione che il duplice appostamento delle medesime risorse finanziarie a due voci di spesa determina un corrispondente annacquamento della relativa copertura finanziaria.

## **9. Il collegamento vincolato tra partite di entrata e spesa di parte corrente e il riparto di competenze tra Consiglio e Giunta e apparati amministrativi**

Meritano poi menzione i principi affermati dalla Consulta (sent. n. 192/2012) con riferimento alle questioni relative all'art. 31 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 nella originale formulazione e in quella sostituita dall'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 39 del 2011, sollevate sempre in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. <sup>(11)</sup>. Rilevava la Corte nella seconda norma più profili di violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost.

---

<sup>(10)</sup> La norma dispone che *«I commi 1 e 2 dell'art. 15 della L.R. 10 gennaio 2011, n. 1 recante “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011 – 2013 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2011)” sono sostituiti dai seguenti: “1. La dotazione del Fondo di cui all'art. 4, comma 5, della L.R. 28 aprile 2000, n. 77 recante: “Interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo” è stabilita presuntivamente per l'anno 2011 in euro 4.000.000,00. 2. Ai sensi dell'art. 4, commi 2 e 3 della L.R. n. 77/2000, il fondo di cui al comma 1 è finanziato: a) per euro 2.000.000,00 con i rientri di cui alla L.R. 4 giugno 1980, n. 50 (Normativa organica sul turismo); b) per euro 2.000.000,00 con le economie derivanti dai programmi di attuazione di cui all'art. 10 della citata L.R. n. 77/2000 per gli anni dal 2003 al 2005, giacenti presso la FIRA”»*.

<sup>(11)</sup> Entrambe le disposizioni destinano parte delle entrate, incamerate in un capitolo di parte corrente, al finanziamento di interventi in materia sociale per i portatori di malattie oncologiche e per i pazienti trapiantati. La originaria formulazione dell'art. 31 determina la quantificazione delle risorse in euro 1.500.000,00 mentre quella definitiva le riduce alla somma di euro 200.000,00. La prima norma incrementa, attraverso la variazione di bilancio, lo stanziamento della U.P.B. di parte spesa 13.01.003 denominata «Interventi socio assistenziali per

“Il primo si riferisce ai criteri seguiti per la stima finalizzata ad assicurare copertura economica alla spesa introdotta con la legge impugnata”. Nel caso, rilevava la Corte significativi elementi di incertezza e inattendibilità delle stime relative all’entrata posta a copertura delle voci di spesa in questione (“Entrate per sanzioni amministrative e violazioni tributarie”): invero, con riguardo al solo esercizio 2011, la stima del gettito di detta entrata era mutata per tre volte e gli Uffici tecnici ne avevano posto in luce l’insussistenza del maggior gettito <sup>(12)</sup>, circostanze che minavano la serietà, effettività e attendibilità della copertura finanziaria. Per contro, “la copertura di nuove spese deve essere ancorata a criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare” (ex multis, [sent. n. 192/2012, n. 106](#) e [n. 68 del 2011, n. 141](#) e [n. 100 del 2010](#)).

In contrasto con il principio di copertura finanziaria era altresì “la impropria delega conferita alla Giunta regionale ed agli uffici amministrativi per l’accertamento in itinere dell’entrata correlata al finanziamento di detta spesa e per la concreta determinazione di quest’ultima”. Veniva in particolare censurato, sotto il profilo della violazione del riparto di competenze tra Organi di indirizzo politico e strutture di amministrazione in materia di previsione e attuazione del principio di copertura finanziaria nonché dei canoni di effettività e previetà rispetto alla spesa della copertura medesima, il meccanismo previsto dalla legge regionale secondo cui la spesa in questione viene «consentita solo nei limiti delle entrate preventivamente accertate» dalla Giunta e dagli uffici amministrativi (art. 31, comma 5, della legge regionale n. 35 del 2011 e art. 5, comma 5, della legge regionale n. 39 del 2011).

Stigmatizza la Corte la sostanziale violazione del “principio della previa copertura della spesa in sede legislativa”, che “è inderogabile, ai sensi dell’art. 81, quarto comma, Cost. Da esso deriva la necessità della corretta redazione del bilancio di previsione, la cui

---

la maternità, l’infanzia e l’adolescenza e la famiglia» di euro 1.500.000,00, mentre nella correlata partita di entrata U.P.B. 03.05.002, denominata «Entrate per sanzioni amministrative e violazioni tributarie», dispone contemporaneamente un incremento di euro 1.100.000,00 e una riduzione di euro 1.500.000,00, con un saldo negativo di euro 400.000,00. La seconda disposizione – nell’abrogare la precedente – si limita invece ad incrementare le richiamate partite di spesa e di entrata di euro 200.000,00.

<sup>(12)</sup> La legge della Regione Abruzzo 18 aprile 2011, n. 10 (*Norme sull’attività edilizia nella Regione Abruzzo*) l’aveva fissata in euro 300.000,00 (art. 1, comma 12, «Le risorse di cui al comma 11 confluiscono nell’ambito della U.P.B. 03.05.002 sul capitolo 35020 denominato “Entrate derivanti dalla maggiorazione degli oneri di urbanizzazione per il recupero dei sottotetti”, con uno stanziamento di euro trecentomila (euro 300.000,00)»); l’art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011 l’aveva elevata a euro 1.500.000,00 e la successiva legge n. 39 del 2011 all’art. 5 l’ha ridimensionata in euro 200.000,00. Peraltro, la relazione del Servizio bilancio della Giunta regionale del 14 febbraio 2012, n. 32379 affermava che «l’istruttoria finalizzata alla predisposizione del provvedimento di bilancio (...) ha evidenziato l’insussistenza di maggiori entrate con riferimento alla unità previsionale di base 03.05.002, denominata “Entrate per sanzioni amministrative e violazioni tributarie” e conseguentemente, in conformità con le disposizioni contenute nella norma di salvaguardia, non è stato possibile adottare alcun provvedimento di variazione di bilancio e sono risultate inapplicabili le disposizioni contenute nell’articolo 5 della legge 39/2011».

*articolazione ed approvazione è riservata al Consiglio regionale e non può essere demandata – per specifiche azioni attinenti alla salvaguardia degli equilibri del bilancio – agli organi di gestione in sede diversa e in un momento successivo da quello indefettibilmente previsto dall’art. 81, quarto comma, Cost.”. Per contro, “La Regione Abruzzo, rinviando alla Giunta e agli apparati amministrativi la verifica ex post della eventuale copertura, ha violato entrambe le regole che individuano, proprio nel presidio legislativo, il meccanismo in grado di tutelare, attraverso la prevenzione, gli equilibri del bilancio. Così operando essa ha ampliato in modo illegittimo le prerogative degli organi preposti alla gestione e alla esecuzione del bilancio, il cui perimetro operativo deve essere invece saldamente circoscritto entro le autorizzazioni di spesa legislative, evitando commistioni di ruoli intrinsecamente rischiose per l’equilibrio della finanza regionale e per i più generali equilibri della finanza pubblica. Questa Corte ha già avuto modo di precisare in proposito che «la stima e la copertura in sede preventiva, effettuate in modo credibile e ragionevolmente argomentato secondo le regole dell’esperienza e della pratica contabile, salvaguardano la gestione finanziaria delle inevitabili sopravvenienze passive che conseguono all’avvio di nuove attività e servizi» ([sentenza n. 115 del 2012](#))”.*

Un ulteriore profilo di contrasto con l’art. 81, quarto comma, Cost. veniva individuato dalla Corte nella “violazione del principio di unità del bilancio, secondo il quale tutte le entrate correnti, a prescindere dalla loro origine, concorrono alla copertura di tutte le spese correnti, con conseguente divieto di prevedere una specifica correlazione tra singola entrata e singola uscita. L’art. 24, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), con disposizione ricognitiva di una regola dell’ordinamento contabile, stabilisce che il principio di unità del bilancio, insieme a quelli di integrità ed universalità, costituisce «profilo attuativo» (*rectius*: *specificativo*) dell’art. 81 Cost. In ragione di questa appartenenza allo spettro delle accezioni precettive sintetizzate nella norma costituzionale, anche la disposizione in esame, in quanto istitutiva di un vincolo di destinazione tra una entrata di natura corrente e una maggiore spesa afferente all’esercizio di competenza, si pone in evidente contrasto con il parametro costituzionale invocato” dell’unità del bilancio (sent. n. 192/2012).

Non può essere, invero, posto in dubbio che il vincolo di destinazione delle somme, che solo può consentire l’applicabilità del regime derogatorio dell’utilizzabilità delle poste attive presunte quali copertura finanziaria, deve essere necessariamente un vincolo legittimo che, come tale, può ricorrere soltanto sul presupposto di una specifica norma che lo sancisca, al di fuori della quale vigono i richiamati principi generali di unità, integrità e universalità del

bilancio, che ne precludono il frazionamento mediante la correlazione di determinate voci entrate esclusivamente al finanziamento di determinate voci di spesa. Al di fuori, pertanto, di un vincolo di destinazione legislativamente sancito, è stato escluso che il principio di copertura finanziaria “*includa una precisa appropriazione di un'entrata ad una spesa*”, perché l'indicazione dei mezzi 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*” (C. cost. sent. n. 384/91).

### **10. L'onere delle prova della copertura finanziaria**

Importanti precisazioni sono contenute altresì nella sentenza n. 115/2012, con la quale la Corte costituzionale ha riconosciuto l'illegittimità costituzionale dell'articolo 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 luglio 2011, n. 10 (*Interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore*) in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. e al parametro interposto costituito dall'art. 19 della legge n. 196 del 2009. La formulazione di dette norme, che tra l'altro contemplavano espressamente la possibilità di un ulteriore fabbisogno finanziario rispetto agli stanziamenti delle partite cui venivano imputati gli oneri afferenti allo svolgimento dei nuovi servizi, “*non lascia dubbi sul fatto che la legge ..., in quanto nuova e latrice di oneri, debba individuare, sia pure in via presuntiva, i mezzi finanziari necessari per la sua attuazione. Il rispetto di questo precetto costituzionale comporta infatti l'onere di provare la copertura delle spese conseguenti all'adozione di una legge, ogniqualvolta in essa siano previsti – ancorché sotto forma di riorganizzazione delle strutture esistenti – nuovi servizi e nuove dotazioni di risorse umane e tecniche* ([sentenza n. 141 del 2010](#)).

In proposito “*non si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta “copertura”, cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa*”. Per contro “*Ove la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da*

*adeguata dimostrazione economica e contabile”, dimostrazione che non può che consistere “nella chiara quantificazione – con riguardo alle partite di bilancio, ove si assume un’eccedenza di risorse utilizzabili per la nuova o maggiore spesa – degli oneri presumibilmente ad essa conseguenti e della relativa copertura. ... L’indicazione della copertura, ai sensi dell’art. 81, quarto comma, Cost. è richiesta anche quando alle nuove o maggiori spese possa farsi fronte con somme già iscritte nel bilancio, o perché rientrino in un capitolo che abbia capienza per l’aumento di spesa, o perché possano essere fronteggiate con lo “storno” di fondi risultanti dalle eccedenze degli stanziamenti previsti per altri capitoli” (sent. n. 30 del 1959 richiamata dalla sent. n. 115/2012).*

Dalla necessità, quale onere incombente sul Legislatore sia statale che regionale, di dare dimostrazione puntuale e supportata dell’esistenza ovvero della non necessità della copertura finanziaria discende che *“non può costituire sufficiente ottemperanza al principio di copertura dell’art. 81, quarto comma, Cost. la formale indicazione di poste di bilancio dell’esercizio in corso ove convivono, in modo promiscuo ed indistinto sotto il profilo della pertinente quantificazione, i finanziamenti di precedenti leggi regionali”*. Invero, come sottolineato dalla Corte nella già esposta [sentenza n. 70 del 2012](#), *“l’equilibrio tendenziale dei bilanci pubblici non si realizza soltanto attraverso il rispetto del meccanismo autorizzatorio della spesa, il quale viene salvaguardato dal limite dello stanziamento di bilancio, ma anche mediante la preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti da nuove disposizioni. La stima e la copertura in sede preventiva, effettuate in modo credibile e ragionevolmente argomentato secondo le regole dell’esperienza e della pratica contabile, salvaguardano la gestione finanziaria dalle inevitabili sopravvenienze passive che conseguono all’avvio di nuove attività e servizi”*.

Né viene reputata in linea con il principio di copertura finanziaria l’argomentazione regionale per cui la nuova imputazione sulle poste del bilancio 2011 e del bilancio triennale 2011-2013 comporterebbe un’implicita ed automatica riduzione degli oneri delle leggi antecedenti ad esse correlate. Anche questa viene reputata dalla Corte costituzionale un’affermazione meramente apodittica e del tutto indimostrata, se non smentita, a fronte degli allegati al bilancio annuale e pluriennale dell’esercizio 2011 della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia che evidenziavano con riguardo alle due partite di spesa richiamate dalla legge regionale n. 10 del 2011, l’elencazione di una serie di disposizioni normative precedenti che su di esse gravano in modo indistinto, non avendo il Legislatore regionale prospettato in relazione alle medesime alcuna analitica ponderazione dell’incidenza economica di ciascuna legge sul complesso dello stanziamento.



In un contesto siffatto, a fronte del mancato assolvimento da parte del Legislatore regionale dell'onere di specificare e dimostrare la specifica incidenza ponderale di ciascuna legge sullo stanziamento complessivo, certamente il detto Legislatore non può trarre giovamento dalla propria inadempienza al fine di giustificare una sorta di implicita e indistinta sommatoria degli effetti finanziari della nuova legge ivi imputata. Per contro, *“l'esigenza del rispetto di analitiche quantificazioni delle diverse spese gravanti su partite di bilancio promiscue appare ancor più indefettibile in presenza di attività che impegneranno il bilancio della Regione in modo continuativo negli esercizi futuri (sull'obbligo rafforzato di copertura per gli oneri pluriennali, ex plurimis, [sentenze n. 272 del 2011](#), [n. 100 del 2010](#) e n. [213 del 2008](#))”* mentre *“La riduzione di precedenti autorizzazioni deve essere sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto idonea a compensare esattamente gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa”* (sent n. 115/2012).

### **11. Previsione, novità, copertura finanziaria della spesa, illegittimità consequenziale**

Preziose puntualizzazioni sui concetti di previsione, novità e copertura finanziaria della spesa sono state da ultimo rese nella sentenza n. 214/2012, che ha reputato fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Presidente del Consiglio dei Ministri - sotto il profilo, tra l'altro, dell'art. 81, quarto comma, Cost. - in ordine agli articoli 5 e 9, comma 1, quest'ultimo nel testo introdotto dall'art. 3 della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2011, n. 50 (*Norme di integrazione alla legge regionale 28 settembre 2011, n. 35*), della legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35 in tema di *“Riconoscimento ex articolo 54, comma 3, della legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25, della «Fondazione per la Ricerca e la Cura dei Tumori “Tommaso Campanella” Centro Oncologico d'Eccellenza» come ente di diritto pubblico”*, dichiarando altresì in via consequenziale l'illegittimità costituzionale dell'intero testo delle citate leggi regionali n. 35 e n. 50 del 2011. Segnatamente, l'art. 5 della legge reg. n. 35 del 2011 aveva per oggetto le fonti di finanziamento dalle quali la Fondazione, una volta riconosciuta quale ente di diritto pubblico, avrebbe tratto la provvista per le sue attività, mentre l'art. 9, comma 1, della legge medesima riguardava le procedure di reclutamento del personale.

La Corte era quindi *“chiamata a stabilire se le leggi impugnate comportino una spesa pubblica; se essa sia nuova, ovvero maggiore, rispetto a quella prevista dalla previgente normativa sostanziale; se siano stati indicati idonei mezzi per farvi fronte”*.

In proposito, nel riconoscere entrambe le leggi impugnate come *“generatrici di spesa pubblica”*, dava rilievo la Consulta all'elemento sintomatico che l'art. 5 della legge reg. n. 35

del 2011, nell'elencare le fonti di finanziamento della Fondazione, annoverava tra di esse “*finanziamenti pubblici*” (art. 5, comma 1, lettera c) e “*finanziamenti straordinari regionali*” (art. 5, comma 1, lettera b). Era perciò proprio il legislatore regionale a prevedere, peraltro in accordo con quanto generalmente accade, che la Fondazione, una volta conseguito il riconoscimento come ente pubblico, “*non possa operare se non con l’apporto economico che le deriverà dalla Regione*”.

Quanto al requisito della “*novità*” della spesa determinata dal riconoscimento della Fondazione quale ente pubblico, chiarisce la Corte che non vale a smentirne la sussistenza il fatto che fino ad allora la Fondazione, pur costituendo un soggetto di diritto privato, gravasse già in larga parte sul bilancio regionale (art. 4 del suo statuto, approvato con la deliberazione della Giunta regionale 25 ottobre 2004, n. 798). “*È vero, infatti, che sono iscritti in bilancio, alla voce “privato-ospedaliero”, fondi a favore della Fondazione, ma la novità della spesa va apprezzata con riguardo alla legislazione sostanziale che la prevede e sotto questo profilo è risolutivo considerare che, ai sensi dell’art. 5 della legge della Regione Calabria 30 aprile 2009, n. 11 (Ripiano del disavanzo di esercizio per l’anno 2008 ed accordo con lo Stato per il rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale), la Fondazione, ove non riconosciuta quale Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) entro il 30 dicembre 2010 (termine poi prorogato al 30 settembre 2011 dall’art. 1 della legge regionale 6 aprile 2011, n. 8), avrebbe dovuto essere posta in liquidazione. L’art. 10, comma 1, della legge reg. n. 35 del 2011 ha però abrogato l’art. 5 della legge reg. n. 11 del 2009, sicché, allo stato e proprio per effetto delle leggi impugnate, è stato reintrodotta nell’ordinamento giuridico, e in particolare nella legislazione di spesa, l’onere per la finanza pubblica derivante dall’attività della Fondazione, che si sarebbe invece dovuto esaurire con lo spirare del termine del 30 settembre 2011*” (sent. n. 214/2012).

Dunque la Corte chiarisce che il requisito della “*novità*” della spesa può essere dato, come nel caso, anche dall’impatto giuridico delle nuove norme, nella misura in cui le stesse si inseriscono nel quadro normativo vigente con l’effetto di determinare la protrazione di una spesa (pur magari lasciandola invariata nella consistenza quantitativa) che, sulla base delle norme precedenti sarebbe venuta invece a cessare a una determinata data. E’ innegabile che un siffatto mutamento del quadro giuridico sostanziale, volto a determinare la prosecuzione di una spesa preesistente che sarebbe in vero venuta meno in assenza dell’intervento normativo *de quo*, costituisce a tutti gli effetti spesa “*nuova*”, necessitante come tale di puntuale e supportata indicazione della copertura finanziaria.

Quanto poi alla indicazione dei mezzi per far fronte alle nuove spese introdotte dalle norme in questione, ribadisce la Consulta (sent. n. 214/2012) che “*Si tratta di un obbligo costituzionale al quale il legislatore, quand’anche regionale (ex plurimis, [sentenza n. 68 del 2011](#)), non può sottrarsi, ogni qual volta esso preveda attività che non possano realizzarsi se non per mezzo di una spesa, e quest’ultima possa, e debba, venire quantificata secondo una stima effettuata «in modo credibile» ([sentenza n. 115 del 2012](#)). Spetta infatti alla legge di spesa, e non agli eventuali provvedimenti che vi diano attuazione ([sentenza n. 141 del 2010](#); [sentenza n. 9 del 1958](#)), determinare la misura, e la copertura, dell’impegno finanziario richiesto perché essa possa produrre effetto, atteso che, in tal modo, viene altresì definito, in una sua componente essenziale, «il contenuto stesso della decisione politica assunta tramite l’adozione, con effetti immediatamente vincolanti, della disposizione» che sia fonte di spesa ([sentenza n. 386 del 2008](#)). Sotto tale aspetto, questa Corte ha infatti recentemente dichiarato l’illegittimità costituzionale di disposizioni che, nel dare vita o nel riorganizzare ([sentenza n. 115 del 2012](#)) strutture amministrative, avevano ommesso di indicare «il relativo organico e la disponibilità dei mezzi necessari per il loro funzionamento» ([sentenza n. 106 del 2011](#); inoltre, [sentenza n. 141 del 2010](#)), in tal modo sottraendosi all’obbligo di stabilire l’entità e la conseguente copertura della spesa”. Da quanto sopra ne trae la Corte (sent. n. 214/2012) che “*Omettendo di provvedere in tal senso, anche le norme oggi impugnate hanno violato l’art. 81, quarto comma, Cost.*”.*

Dal difetto di copertura finanziaria non può quindi che derivare l’illegittimità costituzionale non solo delle disposizioni censurate, ma altresì dell’intero testo delle leggi regionali n. 35 del 2011 e n. 50 del 2011, dal momento che “*un simile vizio, investendo la componente finanziaria della legge di spesa, non può che estendersi in via consequenziale alle disposizioni sostanziali generatrici della spesa*” ([sent. n. 106 del 2011](#)), stante la loro “*inscindibile connessione*” con le norme in questione ([sent. n. 131 del 2012](#)), rispetto alle quali pongono i presupposti sostanziali. Stante dunque l’essenzialità e la preminenza degli equilibri finanziari tutelati dall’art. 81 Cost., il difetto di copertura finanziaria costituisce invero un vizio essenziale, assolutamente incompatibile con la permanenza delle disposizioni sostanziali che, quand’anche non impugnate, ove perduranti, verrebbero a originare la spesa priva di copertura e che non possono, pertanto, che venire irrimediabilmente travolte dalla declaratoria di incostituzionalità per violazione dell’art. 81, quarto comma, Cost.

## **12. Principio di copertura finanziaria e spese pluriennali**

In chiusura, merita ricordare, per completezza espositiva, la giurisprudenza costituzionale consolidatasi nel tempo in merito alle leggi istitutive di spese pluriennali.

Detta giurisprudenza ha fatto applicazione della risalente interpretazione del principio di copertura finanziaria, consolidatasi con la sentenza n. 1/1966, quale "*limit(e) ... che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa che va contrassegnata non da automatismi, ma da equilibri tendenziali*", quale "*impronta di serietà dei progetti di legge, oggetto dell'indicazione – e non di uno specifico provvedere – richiesta dal dettato costituzionale*".

In tale prospettiva, la copertura finanziaria, quale vincolo rivolto al Legislatore anche regionale e in considerazione del carattere relativamente diffuso dell'iniziativa legislativa, anche a seguito dell'introduzione del bilancio pluriennale, è stata ritenuta quale obbligo non limitato al solo esercizio, ma a riferito a tutto il periodo di insistenza della spesa e dunque svincolato dalla "annualità" del bilancio, non limitato a garantire l'equilibrio dei soli bilanci già approvati, bensì finalizzato ad assicurare la congruità dei mezzi finanziari posti a fronte degli oneri derivanti dalle norme in corso di formazione, onde evitare che una nuova o maggiore spesa trovi copertura mediante l'iscrizione *tout court* negli stati di previsione della spesa, sia con riferimento ai bilanci già approvati e in corso di attuazione, sia a quelli ancora da predisporre e approvare.

In tale ambito, la risalente giurisprudenza costituzionale (C. cost. sent. n. 1/1966) ha precisato che l'obbligo della "copertura" deve essere caratterizzato da una "*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*".

Invece "*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. Si deve pertanto ammettere 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 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: sui quali punti la Corte potrà portare il suo esame nei limiti della sua competenza”.*

*In caso di oneri gravanti su esercizi futuri, “l'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, nonché con il costo dell'anticipazione dell'entrata” (sent. n. 213/2008).*

### **13. Principio di copertura finanziaria e pareggio di bilancio in Costituzione: considerazioni conclusive.**

Si sono quindi passate in rassegna le principali pronunce adottate nel corso dell'anno dalla Corte costituzionale in materia di principio di copertura finanziaria. Non può che emergere e apprezzarsi la particolare sensibilità che la Consulta ha mostrato di avere in merito a tale argomento, in verità di elevata complessità tecnica, scendendo, ben più che nel passato, in articolati chiarimenti e declinazioni dei molteplici concreti risvolti e implicazioni dell'astratto e generale principio sancito dall'art. 81, comma quarto, Cost., supportati e materializzati anche in virtù dell'analitico esame dei bilanci e della considerazione della specifica realtà finanziaria e gestionale della Regione di volta in volta in questione. Realtà non di rado già esaminata nelle sue criticità nelle puntuali analisi della Corte dei conti, delle quali la Corte costituzionale ha saputo far tesoro nelle proprie pronunce, con il mirabile risultato di riuscire a calare l'astratto e sintetico precetto costituzionale nella specifica situazione esaminata, potendo in tal modo trarne tutte le conseguenze applicative in relazione ai suoi plurimi e variegati risvolti.

Un approccio rinnovato della Consulta, in linea con la acquisita consapevolezza della centralità, ai fini della tutela dei delicati equilibri finanziari pubblici, del proprio ruolo, oltre

che di quello delle altre Istituzioni con le quali condivide tale missione tra le quali *in primis* la Magistratura Contabile. Ruolo che non può tralasciare la tempestiva individuazione e il disinnescamento della “*intrinseca pericolosità*” per gli equilibri finanziari pubblici di quei meccanismi normativi con i quali, anche indotto dalla scarsità delle risorse a disposizione, il Legislatore, sia statale che regionale, tenda, non di rado anche in assenza di una piena consapevolezza, a dissimulare, talora con tecnicismi di non agevole decifrazione, la sostanziale carenza di effettiva, adeguata e affidabile copertura finanziaria. È stato in tal senso ribadito che “*anche in ragione del particolare momento*” che, come noto, vede l’Italia purtroppo protagonista di una grave crisi finanziaria, nonché sociale, economica e politica, “*la cura e il controllo dei risultati finanziari risultano oggetto di particolare attenzione legislativa, in quanto correlati non solo alla situazione del singolo ente pubblico, ma anche agli equilibri complessivi della finanza che ne vengono inevitabilmente influenzati*” (sent. n. 192/2012).

Approccio molto più concreto e attento ai tecnicismi contabili e finanziari che appare in linea altresì con le modifiche che sono state apportate all’art. 81 della Costituzione, compresa la parte che sancisce il principio di copertura finanziaria, dalla revisione operata con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*), che vigerà a decorrere dall’esercizio finanziario relativo all’anno 2014. In proposito, non può non sottolinearsi la rafforzata importanza che, condivisibilmente, il Legislatore Costituente ha assegnato al principio di copertura finanziaria, correttamente reputato nodale per l’effettività e attendibilità dei più rigorosi equilibri di bilancio. In tal senso, in base al comma 3 del novellato art. 81 Cost., è ora previsto che “*Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte*”.

Le modifiche in tal modo apportate alla vigente disposizione costituzionale, pur circoscritte a pochissime parole, sono pregne di significato e conseguenze, essendosi reso ben più stringente ed esteso il principio di copertura finanziaria, ora espressamente riferito a ogni legge che importi nuovi o maggiori “*oneri finanziari*” (in luogo di “*nuove o maggiori spese*”) e individuato nel “*provved(ere) ai*” (in luogo di “*indic(are) i*”) mezzi per farvi fronte. È stato quindi in tal modo sciolto, nel senso più rigoroso, ogni precedente dubbio interpretativo inerente alla cogenza o meno dell’obbligo di “*indicare*” (secondo l’espressione previgente) i mezzi di copertura finanziaria anche con riferimento alle leggi che prevedevano riduzioni di entrata, che in precedenza non erano coperte, quanto meno testualmente, dalla previgente formulazione normativa; per contro, le leggi aventi impatto negativo sulle entrate rientrano ora *expressis verbis* nell’ambito applicativo del novellato comma 3, incentrato sul più ampio

concetto di “*oneri finanziari*”, in considerazione del fatto che anche le riduzioni di entrate sono atte a impattare sui saldi di finanza pubblica. Quanto poi alla più cogente espressione “*provvede*”, in luogo della precedente “*indica*”, essa sottende un principio di effettività e puntualità della copertura finanziaria, che rende il nuovo dettato costituzionale più idoneo a supportare un’applicazione stringente e rigorosa del principio di copertura, del resto in linea con l’essere detto principio un corollario e presidio necessario del fondamentale principio di equilibrio del bilancio e della sua effettiva tenuta nel corso del tempo <sup>(13)</sup>. Quanto al riferimento del novellato comma 3 a ogni “*legge*”, in luogo che a ogni “*altra*” legge, esso va posto in relazione alla caducazione del previgente divieto, per la legge di bilancio, di istituire nuovi tributi e nuove spese e dunque al superamento della precedente natura “formale” della legge di bilancio <sup>(14)</sup> al fine di “*valorizzar(la) ... quale strumento sostanziale di attuazione della politica economica*”, con capacità di innovare l’ordinamento giuridico attraverso l’istituzione di nuove fonti di entrata o di spesa; al riconoscimento, anche per la legge di bilancio, di tale possibile natura sostanziale ne corrisponde, coerentemente, l’assoggettamento all’obbligo generale, previsto per ogni (altra) legge, di “provvedere” alla relativa copertura finanziaria.

---

<sup>(13)</sup> In argomento R. DICKMANN, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, Federalismi n. 10/2012, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>(14)</sup> In una accezione prettamente formale la legge di bilancio veniva qualificata: a) come legge di approvazione, con la funzione essenzialmente di approvare il progetto di bilancio presentato dal Governo, non modificandone la natura ma integrandone gli effetti; b) come legge di autorizzazione, con natura sostanziale di atto amministrativo con cui il Parlamento autorizza il Governo a condurre la gestione finanziaria e a riscuotere le entrate e a erogare le spese che già gli competono in ordine alle varie leggi preesistenti, secondo il programma rappresentato dal bilancio di previsione, esercitando in tal modo un controllo sull’indirizzo politico-amministrativo del Governo e sulla relativa attuazione (C. cost., sent. n. 7 del 1959).

Peraltro, anche nella vigenza del precedente quadro normativo, poteva porsi in luce una valenza anche sostanziale della legge di bilancio, quale “*atto di programmazione finanziaria e a contenuto normativo, che condiziona l’efficacia di tutte le altre leggi di entrata e di spesa, le quali non potrebbero essere eseguite senza l’approvazione del bilancio. Benché espresse in simboli numerici, le disposizioni della legge di bilancio recherebbero, infatti, effetti giuridici al pari di ogni altro atto normativo e tramite la legge di bilancio si esplicherebbe l’attività di indirizzo politico economico proposta dal Governo e approvata dal Parlamento, a cui in sede di approvazione del bilancio sono riconosciuti, seppur entro determinati limiti, poteri emendativi. ... Inoltre, la decisione di bilancio è divenuta l’atto più importante di programmazione finanziaria ed espressione tipica dell’indirizzo politico-economico, con puntuali ricadute sia sui rapporti fra le diverse pubbliche amministrazioni, sia sui rapporti fra la P.A. e i soggetti terzi. In questa prospettiva, il divieto di introdurre “nuovi tributi”, con la legge di approvazione del bilancio, sarebbe diretto ad impedire che il Parlamento possa approvare nuovi oneri a carico dei contribuenti senza una adeguata ponderazione delle complesse ricadute che accompagnano l’istituzione di nuovi tributi; il divieto di introdurre “nuove spese” rifletterebbe, invece, l’intento del costituente di garantire una ordinata gestione finanziaria, evitando l’introduzione in bilancio di spese non previste da una preesistente disposizione legislativa sostanziale”*. Senato della Repubblica - XVI leg. - Servizio Studi - Dossier n. 322 del dicembre 2011 - *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale* - Disegni di legge costituzionale AA.SS. nn. 3047, 2834, 2851, 2881, 2890 e 2965, [www.senato.it](http://www.senato.it); Camera dei deputati - XVI Legislatura - Servizio Studi - Dipartimento istituzioni, Dossier n. 551 del 4.10.2011, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale* - A.C. 4620 e abb. In argomento v. anche P. CANAPARO, *La legge costituzionale n. 1 del 2012: la riforma dell’articolo 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica*, Federalismi n. 13/2012, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

Obbligo ora reso ancor più pervasivo dalla correlazione alla fondamentale regola dell'equilibrio di bilancio imposta dal primo comma del novellato art. 81, parallela al generale divieto di indebitamento (al di fuori della eccezionale disciplina derogatoria) sancito dal secondo comma del novellato art. 81 <sup>(15)</sup> e ribadito dal primo comma del novellato art. 97 Cost. con riferimento a tutte le pubbliche amministrazioni <sup>(16)</sup> nonché dalle modifiche apportate all'art. 119 Cost. con specifico riguardo alle autonomie territoriali <sup>(17)</sup>.

Il principio di copertura finanziaria verrà dunque a operare dal 2014 in un quadro normativo di finanza pubblica ben più stringente di quello attuale, nel quale si correlerà con l'obbligo di pareggio di bilancio e con il divieto di indebitamento, non più invocabile dunque quale copertura finanziaria <sup>(18)</sup>, venendo a rappresentare un presidio ineludibile per l'effettivo rispetto di tali precetti nonché degli impegni comunitari e internazionali di cui essi costituiscono attuazione, tra i quali *in primis* quelli derivanti dal Six Pack e dal Fiscal Compact <sup>(19)</sup>.

Novellato quadro normativo nel quale la Corte costituzionale, che già apprezzabilmente denotato una intensificata sensibilità verso la materia e le relative problematiche, sarà

---

<sup>(15)</sup> Ai sensi dell'art. 1 l. cost. n. 1/2012 "1. L'articolo 81 della Costituzione è sostituito dal seguente: «Art. 81. – 1. Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. 2. Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali. ...".

<sup>(16)</sup> In base all'art. 2 l. cost. N. 1/2012 "1. All'articolo 97 della Costituzione, al primo comma è premesso il seguente:

«Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico».

<sup>(17)</sup> Ai sensi dell'art. 4 l. cost. n. 1/2012 "1. All'articolo 119 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni: a) al primo comma sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea»; b) al sesto comma, secondo periodo, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio».

<sup>(18)</sup> In argomento D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *Federalismi* n. 12/2012.

<sup>(19)</sup> Sul Trattato Fiscal Compact e sul percorso di riforma della *governance* economica europea nel quale si inserisce il Six Pack v. su questa Rivista consultabile sul sito [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it): D. MORGANTE, *Note in tema di "Fiscal Compact"*, *Federalismi* n. 7/2012, F. CORONIDI, *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il Patto Europlus*, *Federalismi* n. 5/2012; R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea il pareggio di bilancio in Costituzione*, *Federalismi* n. 4/2012. V. inoltre F. NUGNES, *Il Fiscal Compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, *Forum di Quaderni Costituzionali*, marzo 2012, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); L. LUNGI, *Governance europea 2011-2012*, [www.contabilita-pubblica.it](http://www.contabilita-pubblica.it); L. ALLA, *Verso una nuova governance economica della UE, novembre 2011*, [www.amministrazionein.cammino.luiss.it](http://www.amministrazionein.cammino.luiss.it); Banca Centrale Europea, *La riforma della Governance economica nell'area dell'Euro: elementi essenziali*, *Boll. BCE* marzo 2011, pp. 105-126; Camera dei Deputati, Servizio Studi, *Dossier n. 551*, [www.camera.it](http://www.camera.it); Camera dei Deputati – Ufficio Rapporti con l'Unione Europea, XVI legislatura, *La riforma della governance economica dell'UE – Dossier n. 189*, 23 novembre 2011, [www.camera.it](http://www.camera.it); Senato della Repubblica - Servizio affari internazionali - Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea, XVI legislatura, *Il Consiglio europeo del 9 dicembre 2011 e la nuova Governance economica – Dossier 81/DN*, 13 dicembre 2011, [www.senato.it](http://www.senato.it); Senato della Repubblica - Servizio del Bilancio, XVI legislatura, *La riforma della Governance economica europea. Un'analisi preliminare – Dossier 36*, ottobre 2010, [www.senato.it](http://www.senato.it).



verosimilmente chiamata a uno sforzo ancor più pervasivo di analisi e comprensione degli aspetti anche più tecnici e dei risvolti anche meno evidenti e immediati delle leggi importanti nuovi oneri finanziari, al fine di poterne decifrare tempestivamente l'effettivo impatto sulle finanze pubbliche e di poter assumere con adeguata consapevolezza ogni conseguenziale decisione.

## **BIBLIOGRAFIA**

P. Canaparo, *La legge costituzionale n. 1 del 2012: la riforma dell'articolo 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica*, Federalismi n. 13/2012, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

F. Coronidi, *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il Patto Europlus*, Federalismi n. 5/2012, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

R. Dickmann, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, Federalismi n. 10/2012

R. Dickmann, *Le regole della governance economica europea il pareggio di bilancio in Costituzione*, Federalismi n. 4/2012

A. Monorchio, L.G. Mottura, *Compendio di Contabilità di Stato*, Bari, 2011, 152 e ss.

D. Morgante, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in Federalismi n. 12/2012

Camera dei deputati - XVI Legislatura - Servizio Studi - Dipartimento istituzioni, Dossier n. 551 del 4.10.2011, Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale - A.C. 4620 e abb., [www.camera.it](http://www.camera.it)

Senato della Repubblica - XVI leg. - Servizio Studi - Dossier n. 322 del dicembre 2011 - Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale - Disegni di legge costituzionale AA.SS. nn. 3047, 2834, 2851, 2881, 2890 e 2965, [www.senato.it](http://www.senato.it)

**Nardini M.**, *La tutela degli equilibri di bilancio” delle Regioni nella sentenza n. 70/2012 della Corte costituzionale alla luce dei nuovi articoli 81 e 119 della Costituzione (nota a sentenza 28 marzo 2012, n. 70), in Amministrazione in cammino, 2012.*

La principale questione che viene evidenziata dall'autore consiste nel porre a raffronto la *ratio decidendi* della **sentenza n. 70 del 2012**, incentrata sull'affermata sussistenza del principio della tutela degli equilibri di bilancio, estratto dall'art. 81, quarto comma, Cost., e l'esigenza per le Regioni di potersi giovare del principio della cd. *golden rule* contenuto nel vigente art. 119 Cost. (o regola del pareggio applicabile alle sole spese correnti, con esclusione, per tali spese, del ricorso al debito), con conseguente “pregiudizio” delle Regioni nel decidere di fronteggiare le “spese di investimento” mediante il ricorso al debito.

**La “tutela degli equilibri di bilancio” delle Regioni nella sentenza n. 70/2012 della Corte Costituzionale, alla luce dei nuovi articoli 81 e 119 della Costituzione  
(nota a sentenza del 28 marzo 2012, n. 70)  
di Massimo Nardini**

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. L'oggetto del ricorso da parte del governo e la difesa della Regione Campania. 3. Il contenuto della sentenza. 4. Considerazioni sulla “tutela degli equilibri di bilancio”. La legge costituzionale n. 1/2012.

## **1. Introduzione**

La sentenza n. 70/2012 della Corte Costituzionale affronta la questione della corretta e prudente gestione delle risorse finanziarie da parte dell'Ente Regione, trattando, nello specifico, la costituzionalità degli art. 1, commi da 5 a 9, 5 e 10, comma 2, della legge di bilancio 2011 della Regione Campania, che prevedevano l'utilizzo del risultato di amministrazione “*presunto*” dell'esercizio precedente per assicurare l'equilibrio dei conti riferiti al nuovo anno finanziario, nonché l'impiego di altri, specifici mezzi di copertura per talune tipologie di spesa previste nel bilancio stesso.

In particolare, la Corte ha analizzato le modalità di compilazione degli allegati al bilancio previsti dalla normativa di contabilità regionale, la sussistenza dei presupposti normativi per il ricorso, in via eccezionale, all'avanzo presunto di amministrazione e la qualifica degli “*investimenti*” per giustificare il ricorso al debito, il riscontro della compatibilità dei fondi POR e FAS rispetto agli interventi per i quali detti finanziamenti venivano impiegati, la consistenza del fondo residui perenti.

In sede di giudizio, è stata rilevata l'illegittimità costituzionale delle citate disposizioni per violazione dell'art. 81, comma 4 della Costituzione e, con riferimento alle operazioni di indebitamento volte al finanziamento delle spese di investimento, per contrasto con l'art. 117, comma 3.

Dall'art. 81, comma 4, la Corte ha rilevato due principi validi per il bilancio degli enti regionali: quello di corretta copertura degli oneri, che richiede l'indicazione analitica delle unità previsionali di base/capitoli sui quali imputare la spesa e la dettagliata redazione delle note allegate al documento contabile previste dalla normativa in vigore, nonché il principio, più generale, della tutela degli equilibri di bilancio che -nel caso in esame- trova anche fondamento nella legislazione statale e regionale, specificamente all'art. 187, comma 3, del d.lgs. n. 267/2000 ed all'art. 44, commi 2 e 3, della legge regionale 7/2002<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> L'art. 187 comma 3 del d.lgs. n. 267/2000 prevede che “*Nel corso dell'esercizio al bilancio di previsione può essere applicato, con delibera di variazione, l'avanzo di amministrazione presunto derivante dall'esercizio immediatamente precedente con la finalizzazione di cui alle lettere a), b) e c) del comma 2. Per tali fondi l'attivazione delle spese può avvenire solo dopo l'approvazione del conto consuntivo dell'esercizio precedente, con eccezione dei fondi, contenuti*”

Con tale sentenza viene così ribadita la necessità di addivenire all'equilibrio dei conti pubblici anche a livello di ente territoriale, secondo una logica "prudenziale" alle problematiche finanziarie che si concretizza nell'ampliamento della portata dell'art. 81 comma 4 -il quale dovrebbe riguardare, in linea di principio, le leggi di spesa "altre" rispetto al bilancio- e nella puntuale definizione delle fonti di copertura, non solo dal punto di vista del "quantum" di risorse da rendere disponibili, ma anche sotto l'aspetto dei presupposti normativi che legittimano il ricorso a determinate tipologie di finanziamento (quota vincolata dell'avanzo di amministrazione, fondo residui perenti, risorse PON/POR).

Giova, peraltro, precisare che la Corte Costituzionale fa riferimento alla versione originaria dell'art. 81 della Carta, su cui è recentemente intervenuta la legge cost. n. 1/2012, che rende tale sentenza particolarmente interessante rispetto ad analoghe pronunce nella specifica materia della finanza regionale.

Nel testo costituzionale novellato appare così superata la necessità di ricorrere ad una interpretazione "estensiva" del comma 4 del citato art. 81 per giustificare l'equilibrio dei bilanci regionali, essendo espressamente previsto all'art. 119, che riprende la "ratio" della copertura concernente le "altre" leggi di spesa per applicarla al bilancio regionale in quanto richiedente il pareggio "tout court" delle relative "poste" contabili di entrata ed uscita<sup>2</sup>.

Se i Padri costituenti del 1948 intendevano il comma 4 dell'art. 81 come un vincolo alla potestà di spesa dei parlamentari rispetto agli equilibri di finanza pubblica fissati in sede di bilancio, allo stesso modo il Legislatore attuale ha voluto preservare la saldezza dei conti pubblici nei riguardi delle tendenze espansive della spesa da parte dei minori livelli di governo -riconducendone in ultima istanza la responsabilità in capo allo Stato- "crystallizzando" nel testo costituzionale una tendenza "restrittiva" già in atto, sia nell'attività di normazione, sia nella giurisprudenza costituzionale (come espressa proprio con la sentenza n. 70/2012).

## 2. L'oggetto del ricorso da parte del governo e la difesa della Regione Campania

Il Governo ha sollevato presso la Corte Costituzionale questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 5, 6, 7, 8 e 9, nonché dell'art. 5 della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione 2011 e del triennio 2011-2013), con riferimento agli artt. 81,

---

*nell'avanzo, aventi specifica destinazione e derivanti da accantonamenti effettuati con l'ultimo consuntivo approvato, i quali possono essere immediatamente attivati".*

*Ai sensi dell'art. 44 commi 2 e 3 delle legge della Regione Campania n. 7/2002 "Il risultato di amministrazione è accertato con l'approvazione del rendiconto e può consistere in un avanzo o in un disavanzo di amministrazione. Esso è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi.*

*L'utilizzo dell'avanzo di amministrazione può avvenire soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente".*

<sup>2</sup> Per una disamina della riforma introdotta dalla legge costituzionale n. 1/2012, vds., tra gli altri, C. Goretti e L. Rizzuto "La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio. Prime riflessioni", Università Economica Bocconi, Short notes, n. 2, 2011, A. Brancasi "L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione", Rivista Italiana di Diritto Costituzionale, n. 1, Il Mulino, 2012, pag. 108-110, F. Bilancia "Note critiche sul c.d. pareggio di bilancio", in Rivista AIC, n. 2, 17 aprile 2012, P. Canaparo "La legge costituzionale n. 1 del 2012: la riforma dell'art. 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica", in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 27 giugno 2012, nonché M. Nardini "La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche", in "Amministrazione in cammino", Università Luiss "Guido Carli", 5 marzo 2012. Al riguardo, il 18 maggio 2012 si è svolto presso l'Università Luiss "Guido Carli" un convegno su "Costituzione e pareggio di bilancio", il cui resoconto integrale, curato da M. Nardini e A. Bruno, è disponibile su "Amministrazione in Cammino" (Università Luiss "Guido Carli", 11 giugno 2012).

quarto comma, 117, secondo comma, lettera e) in materia di sistema contabile dello Stato, e 117, terzo comma, della Costituzione per quanto concerne i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

In particolare, l'art. 1, commi 5, 6, 7 e 8, autorizzava la copertura finanziaria delle spese ivi previste (ammortamento mutui, pagamento debiti fuori bilancio, ricapitalizzazione aziende sanitarie locali ed aziende ospedaliere, impegni perenti a fine 2010 di previsto pagamento nel 2011, interventi regionali dettagliati nell'allegato A della legge) con quota parte dell'avanzo di amministrazione a destinazione vincolata.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito la mancata certificazione dell'effettiva disponibilità dell'avanzo di amministrazione, non essendo stato ancora approvato il rendiconto 2010, determinando una violazione dell'art. 81, quarto comma, dell'art. 117, secondo comma, lettera e), e del successivo comma 3.

L'art. 1, comma 6, della legge n. 5/2011 è stato censurato dal Presidente del Consiglio dei ministri per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto l'ammontare dei residui perenti al 31 dicembre 2008 è risultato notevolmente superiore ai finanziamenti ivi indicati, violando il criterio di "prudenzialità" individuabile, alla luce della delibera della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti n. 14/AUT/2006, nella copertura di almeno il 70% dei residui passivi da parte del fondo residui iscritto in bilancio.

L'eccezione ha riguardato anche l'art. 5, commi 1 e 2, della citata legge regionale, che autorizzava il ricorso al mercato finanziario per realizzare investimenti e per acquisire "partecipazioni" in società impegnate nello svolgimento in attività strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione regionale indicati all'allegato C del bilancio, per violazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, in quanto l'assenza di una dettagliata indicazione dei capitoli e delle unità previsionali di base non consentiva di verificare la corrispondenza tra l'importo richiesto al mercato finanziario e le spese di investimento.

Con riferimento all'art. 5, comma 4, della legge in argomento, la difesa erariale ha evidenziato che gli importi relativi al pagamento degli oneri di ammortamento, in conto interessi e in conto capitale, derivanti dalle operazioni di indebitamento precedentemente realizzate dalla Regione non erano stati quantificati, né indicate le unità previsionali volte ad assicurarne il finanziamento, tutto ciò in contrasto con l'art. 81, quarto comma, e l'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione.

Il governo, inoltre, ha fatto riferimento all'art. 10, comma 2, della legge n. 5/2011, che ha previsto come allegato, ai sensi degli artt. 58, comma 1, e 62, comma 8, del citato decreto-legge n. 112 del 2008, la redazione di una nota informativa sugli oneri e sugli impegni finanziari derivanti dagli strumenti finanziari derivati o dai contratti di finanziamento sottoscritti dalla Regione che includono una componente derivata; in assenza di indicazioni circa le pertinenti unità previsionali di base, la relativa spesa doveva ritenersi priva di copertura finanziaria, in violazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

In merito ai punti sopra indicati, la difesa regionale ha opposto di aver iscritto in bilancio l'avanzo di amministrazione presunto secondo criteri di "prudenzialità", desunti dai precedenti dati "storici" formalmente accertati dalle leggi di approvazione dei rendiconti, che attesterebbero nell'ultimo quinquennio la presenza di avanzi molto superiori a quello presunto iscritto nel bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011.

E' stato evidenziato, altresì, che nel disegno di legge di approvazione del rendiconto 2010 - peraltro in approvazione all'epoca del ricorso- l'entità dell'avanzo di amministrazione era adeguato alle più impellenti esigenze di spesa, talché queste ultime potevano trovare corretta copertura

finanziaria ai sensi dell'art. 18, comma 6, della legge n. 7/2002 della Regione Campania, anche alla luce delle deliberazioni della Corte dei Conti n. 133 e n. 134 del 16 marzo 2011.

Con particolare riguardo all'impugnato art. 1, comma 9, della legge, la difesa regionale ha infine osservato che quella previsione era originariamente volta ad assicurare copertura finanziaria a specifici interventi regionali analiticamente dettagliati nell'allegato A della legge regionale n. 5 del 2011; in ogni caso, con la successiva legge n. 15/2011, la Regione Campania avrebbe inteso sopprimere tale previsione di spesa, come risulterebbe dalla Tabella A allegata alla citata legge che aveva rettificato in senso negativo l'unità previsionale di base relativa all'avanzo di amministrazione.

### 3. Il contenuto della sentenza

La Corte, nel giudicare fondate le eccezioni di costituzionalità sollevate dal Governo, non si è limitata ad una disamina formale delle fonti di copertura delle spese previste nel bilancio della Regione Campania -intese come indicazione dei capitoli e delle unità previsionali di base ove imputare detti oneri- ma si è soffermata ad esaminare la "ratio" sottesa alle stesse tipologie di finanziamento.

Ciò allo scopo di valutarne la congruità rispetto all'esigenza che veniva in tal modo soddisfatta, valorizzando altresì tutti quegli aspetti formali e documentali del bilancio che potessero favorirne una lettura "finalistica", con la tendenza a realizzare l'equilibrio tra le entrate e le spese.

In particolare, il ricorso al risultato di amministrazione presunto da parte della Regione Campania -pari, come noto, al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi- per finanziare le spese del nuovo esercizio finanziario non è stato stigmatizzato dalla Corte Costituzionale solo perché non definito nell'importo (non essendo ancora approvato il Rendiconto), ma anche per il fatto che lo stesso non poteva essere impiegato per costruire gli equilibri finanziari del nuovo bilancio.

Nel precisare che la copertura delle spese deve essere "credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri", la Corte ha ripreso la definizione già adottata in altre pronunce in materia finanziaria, a partire dalla quella n. 1/1966 riguardante il bilancio statale fino a quelle recenti pronunce n. 213 del 2008 e n. 100 del 2010, che hanno esteso alle Regioni le esigenze di chiarezza e solidità del documento contabile alle quali l'art. 81 stesso si ispira.

Nello specifico, la questione afferente l'utilizzo da parte della Regione dei fondi vincolati inseriti nell'avanzo presunto di amministrazione è stata esaminata dalla Corte sotto un duplice aspetto.

Innanzitutto, è stata ribadita la necessità che solo l'avanzo di amministrazione accertato in sede di rendiconto potesse essere impiegato per finanziare le spese dell'anno successivo, alla luce del citato principio "prudenziale", che vede il risultato di amministrazione presunto come un "segnale" di possibili squilibri finanziari forieri di incidere sul bilancio dell'anno successivo -e, in questo senso, da tener conto anche prima dell'approvazione del rendiconto stesso- anziché una mera "riserva di fondi" cui poter fare riferimento per far quadrare, all'occorrenza, i conti del nuovo bilancio.

In tale ottica, la Corte Costituzionale ha richiamato l'art. 44, commi 2 e 3, della legge regionale n. 7/2002, laddove veniva previsto che "l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione può avvenire soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente", nonché la deroga prevista all'art. 187, comma 3, del d.lgs. n.

267/2000, circa l'impiego dei fondi vincolanti componenti l'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio precedente.

Secondo la Corte, *“entrambe le norme... sono strettamente collegate ai principi costituzionali della corretta copertura della spesa e della tutela degli equilibri di bilancio, consacrati nell'art. 81, quarto comma, Cost. In altre parole, anche se la regola violata dalla Regione nel caso di specie non fosse codificata nella pertinente legislazione di settore, l'obbligo di copertura avrebbe dovuto essere osservato, attraverso la previa verifica di disponibilità delle risorse impiegate, per assicurare il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite”*.

La Corte, d'altro canto, ha rigettato la possibilità di temperare tale prescrizione, facendo leva -come invece rappresentato dalla difesa della Regione Campania- sull'imminente approvazione del rendiconto dell'anno passato, ovvero configurando l'impiego di tale disavanzo come una semplice iscrizione di natura contabile e, pertanto, improduttiva di effetti giuridici, sottolineando che tale ipotetica copertura avrebbe dovuto consentire, nel caso di specie, di fronteggiare oneri di natura corrente/obbligatoria e, pertanto, certi nell' *“an”* e nel *“quantum”*.

In particolare, nella sentenza è stato precisato che *“nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti ... La Regione Campania, calcolando nella quantificazione preventiva un avanzo presunto ed -in quanto tale- giuridicamente inesistente, ha ampliato in modo illegittimo il ventaglio di spesa autorizzata...”*.

Allo stesso modo, sempre secondo un'ottica *“prudenziale”*, la Corte non ha ritenuto attendibile il riferimento ai risultati di amministrazione passati per giustificare la fondatezza dell'avanzo di amministrazione presunto nell'anno in esame (2010), anche alla luce delle rilevanti criticità nella situazione finanziaria della Regione Campania evidenziate dalla Corte dei Conti in sede di controllo sul rendiconto generale 2008.

In secondo luogo, nella sentenza è stato fatto riferimento all'art. 18, comma 11 let. a), della legge regionale n. 7/2002, che prevedeva la redazione di un prospetto allegato al bilancio previsionale per porre a raffronto entrate e spese vincolate; a tale prospetto la Corte ha attribuito una valenza ben più che conoscitiva, tanto da definirlo *“un indefettibile strumento di controllo per la costruzione dell'equilibrio di bilancio”* al fine di evitare che la genericità e/o inadeguatezza della copertura comporti squilibri finanziari a fronte di spese, di fatto, *“inderogabili”*.

L'importanza riconosciuta dalla Corte a questo prospetto è da ascrivere al fatto che solo per i fondi vincolati vale la deroga al principio generale che vieta l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione presunto per finanziare spese del successivo esercizio (se non dopo che ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità, cioè dopo l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente), come esplicitato all'art. 187, comma 3, del d.lgs. n. 267/2000, talché la Corte richiede che l'Ente Regione provveda ad individuare con esattezza le ragioni normative di tali fondi, cosa che non è avvenuta nel caso in esame.

La Corte ha ritenuto fondata anche la censura delle disposizioni della legge n. 5/2011, ove è previsto il ricorso al mercato finanziario per la realizzazione di investimenti e per partecipare a società che svolgano attività strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione.

Poiché il bilancio regionale non forniva in dettaglio degli interventi concretamente programmati, non era possibile verificare le regole ed i limiti previsti dall'art. 3, commi da 16 a 19,

della “*legge finanziaria 2004*” che, come noto, disciplinano il possibile ricorso all’indebitamento per finanziare spese di investimento<sup>3</sup>.

La Corte ha ritenuto che tali disposizioni costituissero contemporaneamente “*norme di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost. (in quanto servono a controllare l’indebitamento complessivo delle amministrazioni nell’ambito della cosiddetta finanza allargata, nonché il rispetto dei limiti interni alla disciplina dei prestiti pubblici) e principi di salvaguardia dell’equilibrio del bilancio ai sensi dell’art. 81, quarto comma, Cost.*”.

La Corte Costituzionale ha, altresì, rilevato la violazione dell’art. 81, quarto comma, della Carta da parte delle disposizioni della legge in esame, laddove si prevedeva il ricorso a strumenti finanziari derivati, ovvero a contratti di finanziamento con una componente derivata, in quanto la nota sintetica allegata al bilancio e prevista dall’art. 62, comma 8, del decreto-legge n. 112 del 2008<sup>4</sup> viene redatta “*in termini sintetici ed incompleti*”, senza peraltro “*una indicazione analitica delle pertinenti unità previsionali di base e dei capitoli sui quali ricade materialmente la gestione dei contratti*”.

In tal caso, il principio “*prudenziale*” che permea l’impianto della sentenza n. 70/2012 appare ulteriormente rafforzato nel caso di strumenti rischiosi quali quelli derivati, forieri di determinare imprevedibili, negative ricadute finanziarie in un’ottica pluriennale. L’obbligo di copertura di cui al citato art. 81, comma 4, viene configurato dalla Corte non solo all’anno di riferimento del bilancio ma anche a quelli futuri (secondo la c.d. interpretazione “*estensiva*”).

Censurata dalla Corte è stata anche la copertura di talune spese tramite quota parte dell’avanzo di amministrazione a destinazione vincolata proveniente dalle risorse POR 2000-2006 e FAS, in quanto “*viene omesso il vincolo normativo che legittimerebbe la deroga al divieto di utilizzazione dell’avanzo di amministrazione presunto*”.

Peraltro, in tal modo, venivano impiegati fondi aventi specifiche finalità “*strategiche*” ed “*innovative*” per soddisfare esigenze di tutt’altra natura (ad es., piani di ammortamento inerenti a prestiti degli enti locali già perfezionati alla data del 31/12/2010, contratti, pertanto, per progetti esulanti dalla “*ratio*” di tali finanziamenti).

Altro aspetto su cui si è soffermata la Corte Costituzionale ha riguardato la consistenza del fondo per il pagamento dei residui perenti. La Regione Campania ne aveva ribadito l’adeguatezza alla luce dei pagamenti effettuati in passato, rigettando l’idea che la pronuncia della Corte dei Conti richiamata nel ricorso della Presidenza del Consiglio dei Ministri -secondo la quale la dotazione di tale fondo avrebbe dovuto garantire la copertura di almeno il 70% dei residui stessi- costituisse un riferimento normativo nel giudizio di legittimità costituzionale.

La Corte, nell’evidenziare che la “*perenzione amministrativa*” non estingue il credito, ha affermato che “*l’amministrazione debitrice deve essere sempre pronta a pagare*”, richiamando, per suffragare tale posizione, il d.lgs. n. 231/2002 “*Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali*”, volto a ridurre i tempi di pagamento da parte della p.a.

<sup>3</sup> In particolare, l’art. 3 comma 16 della “*finanziaria 2004*” prescrive che “*Ai sensi dell’articolo 119, sesto comma, della Costituzione, le regioni a statuto ordinario, gli enti locali... possono ricorrere all’indebitamento solo per finanziare spese di investimento. Le regioni a statuto ordinario possono, con propria legge, disciplinare l’indebitamento delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere e degli enti e organismi di cui all’articolo 12 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, solo per finanziare spese di investimento*”.

<sup>4</sup> L’art. 62 comma 8 del d.l. n. 112/2008 prevede che “*Gli enti di cui al comma 2 (Regioni, Province Autonome di Trento e Bolzano, enti locali) allegano al bilancio di previsione e al bilancio consuntivo una nota informativa che evidenzia gli oneri e gli impegni finanziari, rispettivamente stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che includono una componente derivata*”.



Una percentuale di copertura così bassa delle risorse rispetto alle obbligazioni passive ancora da onorare inficiava il tendenziale equilibrio tra entrate e spese, in misura tale da rendere insufficiente la giustificazione, presentata dalla difesa della Regione Campania, che la consistenza del fondo prevista per il 2011 era in linea con l'andamento storico dei pagamenti dei residui passivi perenti.

#### 4. Considerazioni sulla "tutela degli equilibri di bilancio". La legge costituzionale n. 1/2012.

Con la sentenza in esame, la Corte Costituzionale ha provveduto a riscontrare l'effettiva sussistenza dei requisiti fissati dalla vigente legislazione per il ricorso a talune tipologie di copertura delle spese previste in bilancio (quota vincolata dell'avanzo di amministrazione, il fondo residui perenti, le risorse POR/FAS), rafforzandone la cogenza in funzione dell'affermato principio di equilibrio del bilancio, esteso alle Regioni per il tramite dell'art. 81, comma 4, della Costituzione (nella versione "originaria", cioè precedente alla legge costituzionale n. 1/2012).

Questo orientamento si pone nel solco della consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia, che, specie negli ultimi anni, si è più volte soffermata sul collegamento tra politica di bilancio regionale ed art. 81 della Carta<sup>5</sup>.

Ciò premesso, nella sua applicazione al bilancio regionale il principio di "prudenza" derivante dall'art. 81, comma 4, appare estremamente rafforzato. Mentre la "lettera" del precedente comma 3 dell'art. 81 non imponeva al bilancio statale l'obbligo di perseguire il pareggio dei conti, il successivo comma 4, nel prescrivere la copertura finanziaria per le leggi comportanti nuove e maggiori spese, perseguiva l'obiettivo di assicurare la sostenibilità finanziaria delle decisioni assunte discrezionalmente dal legislatore in corso d'anno<sup>6</sup>.

Tuttavia, appare meritevole di riflessione la circostanza che il comma 3 dell'art. 81 coinvolga aspetti propri del bilancio, mentre la disposizione costituzionale presa a riferimento dalla Corte è riferita alle "altre" leggi di spesa; l'art. 81 "originario" non prescriveva espressamente

<sup>5</sup> In particolare, nella sentenza n. 100/2010 la Corte aveva precisato, tra l'altro, che la propria giurisprudenza "è costante nel ritenere che il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira (ex multis, sentenza n. 359 del 2007), precisando che la copertura di nuove spese «deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri» (sentenza n. 213 del 2008)".

Tale assunto era stato ripreso nella successiva sentenza n. 68/2011, secondo cui "l'applicazione alle Regioni dell'obbligo di copertura finanziaria delle disposizioni legislative è stata ribadita più volte da questa Corte (sentenze n. 100 del 2010 e n. 386 e n. 213 del 2008) e ha trovato ulteriore conferma nell'art. 19, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica)", precisando, anche per il caso in esame, che la copertura delle nuove spese derivanti da un provvedimento normativo doveva essere "credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri (sentenze n. 100 del 2010 e n. 213 del 2008)".

<sup>6</sup> I testi di riferimento nei quali è stata analizzata la disciplina costituzionale del bilancio, sia nella genesi che nella successiva evoluzione, sono quelli di V. Onida "Le leggi di spesa nella Costituzione", Giuffrè, Milano, 1969, nonché A. Brancasi "Legge finanziaria e legge di bilancio", Giuffrè, Milano, 1984 e "Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale", in "La Costituzione economica: Italia, Europa" (a cura di C. Pinelli e T. Treu), Il Mulino, Bologna 2010. Vds. anche G. Di Gaspare "Innescare un sistema in equilibrio della finanza pubblica ritornando all'art. 81 della Costituzione per il riequilibrio", in "Amministrazione in cammino", Luiss "Guido Carli", agosto 2011, N. Lupo "Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento", Luiss University Press, Roma, 2007 e G. Rivosecchi "Parlamento e sistema delle autonomie all'ombra del Governo nelle trasformazioni della decisione di bilancio", in Rivista AIC, n. 1, 20 marzo 2012.

quella regola del “*pareggio*” di bilancio che invece sembra trovare applicazione per gli enti territoriali.

A parere di chi scrive, il punto “*nodale*” è quello di valutare se il bilancio regionale possa essere considerato alla stregua di “*ogni altra legge*” comportante ricadute sulla finanza pubblica, come ritenuto fino ad oggi dalla Corte.

Al riguardo, appare paradossale che la Corte abbia valutato le disposizioni della legge di bilancio della Regione Campania, facendo riferimento, tra l'altro, al principio di “*tutela degli equilibri di bilancio*”, desunti dall'art. 81, comma 4, della Costituzione: infatti, poiché l'equilibrio finanziario va definito proprio in sede di predisposizione del bilancio, come può quest'ultimo esserne a sua volta vincolato?<sup>7</sup>

Secondo logica, l'unica possibilità è ammettere che detto equilibrio sia intrinseco al bilancio stesso, configurandosi come un “*mero*” pareggio tra entrate ed uscite -cui automaticamente la gestione delle risorse pubbliche dovrebbe tendere- senza che il legislatore regionale possa discrezionalmente modificarlo (ad esempio, autorizzando spese “*in deficit*”)<sup>8</sup>.

Tuttavia, tale interpretazione rischia di confliggere con la c.d. “*golden rule*” contenuta nell'ultimo comma dell'art. 119 della Carta: come può conciliarsi, quindi, l'obbligo di indicare i mezzi di cui all'art. 81, comma 4 (da intendere in senso “*restrittivo*”, cioè mediante entrate tributarie) per far fronte alle spese di investimento con la possibilità per le Regioni di fare ricorso al debito per finanziare dette spese, come previsto all'ultimo comma dell'119 introdotto con la riforma del 2001?

In sintesi, anche ammettendo l'assimilazione del bilancio regionale ai principi concernenti l'“*ordinaria*” legislazione di spesa, sarebbe stato, comunque, opportuno che la Corte avesse fatto riferimento anche all'ultimo comma dell'art. 119, per evitare di assimilare alla totalità delle uscite quelle di investimento, escluse dall'obbligo di copertura.

In tal modo, anziché “*ancorare*” il proprio giudicato alle disposizioni costituzionali del Titolo V riservato alle autonomie locali, la Corte ha inteso seguire una visione più “*centralistica*”,

<sup>7</sup> Nella sentenza n. 213/2008 la Corte Costituzionale aveva precisato, tra l'altro, che “*caratteristica fondamentale del bilancio di previsione è quello 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. E' per questo che l'art. 81, quarto comma della Costituzione, pone il principio fondamentale della copertura delle spese...*”. Con riferimento all'art. 81, comma 4, utilizzato dalla Corte come parametro del giudizio, A. Brancasi ha precisato che le disposizioni del bilancio regionale che prevedevano per l'anno 2006 l'iscrizione di quota parte del gettito delle compartecipazioni tributarie spettanti alla Regione Sardegna per gli anni 2013-2015 “*si limitano a disciplinare il contenuto del bilancio, cioè dell'unica legge che non è sottoposta all'obbligo costituzionale della copertura, per cui non è neppure possibile riscontrare violazione dell'art. 81, comma 4, per aver consentito un contenuto contrario a tale obbligo. In realtà, la questione andava impostata in termini di attendibilità delle previsioni di bilancio e di veridicità dei dati del consuntivo, in modo da chiedersi se l'effettiva portata delle disposizioni in esame stesse nel consentire di prevedere, e di considerare poi realizzate, entrate non realizzate o che con certezza non si sarebbero realizzate*” (A. Brancasi “*La Corte costituzionale risolve un problema di veridicità dei conti in termini di violazione dell'obbligo della copertura finanziaria (nota a sentenza 18 giugno 2008, n. 213)*”, in “*Le Regioni*”, vol. 36, Il Mulino, 2008, pag. 979).

<sup>8</sup> Più in generale, quella di assicurare il pareggio delle proprie “*poste*” contabili può essere una delle funzioni del bilancio, il quale può anche perseguire un differente obiettivo di politica economica che, nel breve periodo, comporti la definizione di un equilibrio contabile basato, ad esempio, sul ricorso all'indebitamento. Invece, con la previsione “*tout court*” di siffatto obbligo, l'interesse finanziario acquista “*preminenza*” rispetto agli altri interessi pubblici, con l'ulteriore conseguenza di renderlo un “*dato esogeno*” del sistema, anziché una variabile determinabile volta per volta dal decisore politico. Un esame accurato dell'interesse finanziario e del connesso problema del bilanciamento di quest'ultimo con gli altri interessi pubblici è stato compiuto da A. Brancasi (op. cit., 1984) affrontando il caso specifico della relazione tra la legge di bilancio e le altre leggi di spesa nel quadro dell'art. 81 “*originario*”.

basandosi sull'art. 81 ed estendendo i vincoli del comma 4 al bilancio regionale, quasi a volerlo porre su un piano strumentale rispetto agli obiettivi di finanza pubblica stabiliti con il bilancio dello Stato<sup>9</sup>.

Tali problematiche appaiono in parte superate a seguito della recente legge costituzionale n. 1/2012, almeno per quanto riguarda l'inquadramento costituzionale delle norme di riferimento per il bilancio regionale.

Nel preesistente art. 119, al comma 1, era solo riconosciuta alle Regioni *"l'autonomia in materia tributaria e di spesa"*, nonché, all'ultimo comma, la facoltà di *"ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento"*.

Invece, con la nuova versione dell'art. 119 -che sarà applicabile a partire dal 2014- viene previsto, al comma 1, che *"... le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea"*, mentre all'ultimo comma viene prescritto che le Regioni *"possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento... a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio"*.

Tenuto conto che nel novellato art. 81 si prevede, tra l'altro, che *"lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio..."*, la Costituzione ora si occupa del bilancio -pur ispirandosi, in ogni caso, al rispetto del principio dell' *"equilibrio"*- distinguendo i livelli di governo, Stato e Regioni, che compongono la Repubblica; l'art. 81 riguarda il bilancio dello Stato, mentre l'art. 119 fa riferimento al bilancio delle Regioni (nonché di Province, Comuni, Città metropolitane).

In sostanza, nell'esame di eventuali profili di *"criticità"* della finanza pubblica regionale non appare più necessario fare riferimento all'art. 81, peraltro ricompreso tra le disposizioni del Titolo I *"il Parlamento"* nella seconda parte della Costituzione, bensì all'art. 119, inserito all'interno del successivo Titolo V *"le Regioni, le Province, i Comuni"*.

D'altro canto, l'art. 119 disciplina l'equilibrio di bilancio degli enti territoriali in maniera più stringente rispetto allo Stato, tenuto conto che non sono ammesse le deroghe esplicitate all'art. 81 (effetti del ciclo economico, eventi eccezionali) e che lo stesso ricorso all'indebitamento contemplato all'ultimo comma viene sottoposto, tra l'altro, al vincolo di rispettare l'equilibrio di

<sup>9</sup> Nell'esaminare il rapporto tra la disciplina di bilancio e la gestione finanziaria delle Regioni e soffermandosi specificamente sulla problematica relativa alla copertura finanziaria dei bilanci regionali, G. Rivoecchi (*"Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e Legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione"*, in Rivista AIC, n. 3, 18 settembre 2012, pag. 7-8), facendo riferimento alla sentenza in esame, ha precisato che *"nelle argomentazioni della Corte colpisce la forte valorizzazione della "forza espansiva" dell'art. 81, quarto comma, Cost., specie quando afferma che la soluzione legislativa adottata dalla regione, anche quando, come nella fattispecie, non risultasse preclusa dall'ordinamento contabile regionale, sarebbe comunque in contrasto con la richiamata disposizione costituzionale (Diritto, n. 2.1).... Desta però non poche perplessità la scelta di estendere pacificamente l'obbligo costituzionale di copertura alla legge regionale di bilancio, atteso che, nelle ricostruzioni prevalenti in dottrina, pur nelle diverse declinazioni, posto il superamento della tesi della legge di bilancio come legge meramente formale, si tratta comunque dell'unica legge non espressamente soggetta all'obbligo di copertura. Da questo punto di vista, ci si sarebbe forse potuti attendere ulteriori motivazioni da parte del Giudice delle leggi per un passaggio particolarmente significativo della pronuncia, specie alla luce delle precedenti dichiarazioni di incostituzionalità di leggi regionali per mancato rispetto dell'obbligo di copertura. Infatti, queste ultime, pur essendo comunque espressione di un'interpretazione estensiva e rigorosa del vincolo, non hanno mai avuto ad oggetto leggi regionali di bilancio, ma soltanto leggi regionali di spesa, o, comunque, di natura diversa dal bilancio"*.

bilancio riferito al complesso degli Enti di ciascuna Regione, superando così la c.d. “golden rule” che era stata prevista nel testo del 2001<sup>10</sup>.

Peraltro, nel quadro del c.d. “federalismo fiscale” introdotto dalla legge n. 42/2009, le stesse entrate degli enti territoriali (entrate proprie, compartecipazione alle entrate erariali) sono sempre più collegate all’andamento del ciclo economico, cui si aggiunge, dal lato delle spese, il peso sul bilancio di tali enti degli oneri per il funzionamento dei c.d. “ammortizzatori sociali”, in gran parte nella competenza dei minori livelli di governo. Tuttavia, al tempo stesso non è consentito alle Regioni, nonché agli enti locali, di fare ricorso all’indebitamento per poter finanziare politiche “anticicliche”<sup>11</sup>.

La sentenza n. 70/2012 si inserisce, così, in tale prospettiva di contenimento della spesa delle Regioni, ribadendo il divieto di ricorrere all’avanzo di amministrazione per costruire gli equilibri di bilancio nonché evidenziando l’obbligo di assicurare una sana gestione delle risorse pubbliche, da cui non può disgiungersi la puntuale e realistica previsione della copertura finanziaria delle singole esigenze di spesa.

In conclusione, l’impostazione seguita dalla Corte con la sentenza in esame, cui si affianca la recente riscrittura degli art. 81 e 119, pur confermando una crescente attenzione alla correttezza dei conti pubblici anche a livello regionale, appare comunque permeata da una impronta sostanzialmente “statalista”<sup>12</sup>.

Nell’attuale quadro istituzionale, il “federalismo all’italiana”, inteso come attribuzione di funzioni ai minori livelli della Repubblica e valorizzazione delle autonomie territoriali anche sotto l’aspetto della libera determinazione dell’indirizzo politico, si caratterizza per una sostanziale inerzia da parte del Legislatore nel dare concreta attuazione allo “spirito” del nuovo Titolo V.

Sotto l’aspetto finanziario, tuttavia, si è riscontrato un fenomeno opposto, cioè una radicata “praxis” normativa (che ha fatto leva sul “coordinamento della finanza pubblica”, previsto all’art.

<sup>10</sup> Proprio con riferimento a quest’ultimo aspetto e nell’ottica di “frenare” le tendenze di spesa in capo agli Enti territoriali, appare sintomatica l’attenzione posta dalla Corte all’assenza di una specifica indicazione dei capitoli e delle unità previsionali di base finanziate dalle operazioni di indebitamento, così come il richiamo puntuale alla definizione di “indebitamento” ed “investimento” contenute nell’art. 1, commi da 16 a 19, della “legge finanziaria 2004”, nell’ottica di evitare “aggiramenti” della stessa “golden rule”. La cogenza di tali disposizioni è stata poi rafforzata dalla Corte stessa, considerando le stesse come norme di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell’art. 117, comma 3, ed attuazione dei principi di salvaguardia dell’equilibrio di bilancio, di cui all’art. 81, comma 4, della Carta.

<sup>11</sup> Nel senso A. Brancasi (“Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione”, [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 2, 2012, pag. 13-14), il quale ha precisato, tra l’altro, che “Regioni ed EE LL non sono messi in grado di procurarsi mediante l’indebitamento le risorse necessarie ad effettuare politiche anticicliche; queste le può fare, come si è visto, soltanto lo Stato, ma le può fare anche a favore di tali enti. In questo senso è previsto che la legge da adottare a maggioranza assoluta deve disciplinare le modalità con cui “lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali .... concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali” [comma 2 lett. g) dell’art 5]. La norma precisa che questo intervento dello Stato sarà disciplinato “anche in deroga all’art 119”, lasciando con ciò intendere che potrà consistere anche in forme di trasferimenti finanziari diverse da quelle compatibili con il c.d. federalismo fiscale”.

<sup>12</sup> Tale impostazione si pone nel solco della giurisprudenza della Corte Costituzionale sull’art. 119 della Carta volta a preservare il coordinamento del sistema finanziario e tributario -supplendo al vuoto normativo in materia, fino alla legge n. 42/2009- anche comprimendo l’autonomia finanziaria degli enti territoriali (al riguardo, vds. A. Brancasi “Continua l’inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario”, in “Le Regioni”, Il Mulino, 2008, nonché G. Rivosecchi “La legge delega in materia di federalismo fiscale e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: un’occasione mancata”, in “Amministrazione in cammino”, Università Luiss “Guido Carli”, 15 maggio 2009).

117 comma 3 della Carta come materia di legislazione concorrente<sup>13</sup>), nonché giurisprudenziale, ispirata ad una visione “*centralistica*” della politica di bilancio -cui ha indubbiamente contribuito l’attuale, delicata congiuntura economica con conseguente, ulteriore compressione dei margini di manovra finanziaria delle Regioni- che ha poi trovato riscontro in Costituzione con le recenti modifiche degli articoli 81 e 119 della Carta<sup>14</sup>.

Visione, questa, che la logica interpretativa seguita dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 70/2012 (pur nell’apprezzamento per il rigore metodologico seguito per esaminare l’effettiva copertura finanziaria delle spese espresse in bilancio) sembra avvalorare.

---

<sup>13</sup> Per quanto riguarda i profili di interesse connessi al “*coordinamento della finanza pubblica*”, vds. G. Rivosecchi “*Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*”, in “*Amministrazione in cammino*”, Università Luiss “*Guido Carli*”, 12 dicembre 2011.

<sup>14</sup> A conferma di quest’approccio “*rigido*” nei confronti della decisione di bilancio regionale, giova evidenziare, peraltro, che la stessa riforma costituzionale ha inciso anche sull’art. 117, prevedendo che la materia concernente la “*armonizzazione dei bilanci pubblici*”, originariamente di potestà concorrente (e che aveva trovato attuazione con il d.lgs. n. 118/2011 con riferimento al sistema contabile ed al bilancio degli enti territoriali), fosse ricompresa tra le competenze esclusive dello Stato. Da tenere conto, altresì, che nella fase di predisposizione del disegno di legge costituzionale sul pareggio di bilancio non è stato previsto un adeguato coinvolgimento delle autonomie.

**Rivosecchi G.**, *Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio: la Corte accelera sul c.d. pareggio*, in *Giur. Cost.*, 2012, 3, 2335.

L'articolo intende porre in evidenza che, con la **sentenza n. 70 del 2012**, la Consulta abbia inteso portare a compimento il costante orientamento della Corte in favore dell'interpretazione estensiva e rigorosa dell'obbligo di copertura in riferimento non soltanto a leggi regionali di spesa, ma anche a leggi regionali assimilabili a quella di bilancio, anche se – afferma l'autore – maggiormente convincente sarebbe stato supportare l'argomentazione estensiva dell'obbligo di copertura alla legge di bilancio facendo riferimento all'operare congiunto di norme statale espressive di principi di coordinamento finanziario che introducono vincoli di contenuto ai saldi regionali sotto forma del c.d. patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome (art. 77-ter, commi 4-6, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, successivamente modificato con l'inserimento di un comma 5-quater, dal decreto-legge n. 2 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 42 del 2010).

**Nota a:**

Corte Costituzionale , 28/03/2012, n. 70

**Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio: la Corte accelera sul c.d. pareggio.**

Giur. cost. 2012, 3, 2335

**Guido Rivosecchi**

1. Con la sent. 28 marzo 2012, n. 70, la Corte costituzionale è per la prima volta giunta - sia pure sulla base di qualche significativa apertura precedente (1) - ad una declaratoria di incostituzionalità di alcune disposizioni contenute in una legge regionale di bilancio per mancato rispetto dell'obbligo di copertura di cui all'art. 81, comma 4, Cost., e per contrasto con i principi sul sistema contabile dello Stato e sul coordinamento della finanza pubblica, posti in essere dal legislatore ex art. 117, comma 2, lett. e), e comma 3, Cost.

La decisione riveste molteplici profili di interesse: anzitutto, per l'interpretazione estensiva del principio della copertura finanziaria delle leggi regionali, sia sotto il profilo della certezza dei mezzi a tal fine utilizzati, che sotto il profilo temporale. In secondo luogo, la pronuncia si connota per un'interpretazione restrittiva della facoltà di ricorrere all'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio finanziario precedente come strumento idoneo ad assicurare il suddetto obbligo di copertura. Da un terzo punto di vista, allargando la prospettiva di analisi alle più recenti tendenze in atto nella disciplina (ordinaria e costituzionale) di governo dei conti pubblici, la sentenza annotata investe il tema cruciale del rapporto tra legge di bilancio e altre leggi, configurandosi come una sorta di anticipazione della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, sull'introduzione del c.d. pareggio di bilancio nella Carta costituzionale (*rectius*: equilibrio ex art. 81, comma 1, Cost., come modificato dall'art. 1 della l. cost. n. 1 del 2012) e sull'ulteriore estensione del vincolo di bilancio all'intero settore delle amministrazioni pubbliche, in quanto rilevante in sede europea (ex art. 97, comma 1, Cost., premesso alle disposizioni vigenti dall'art. 2 della l. cost. n. 1 del 2012).

La pronuncia trae origine dal ricorso in via principale dello Stato in riferimento agli artt. 81, comma 4, 117, comma 2, lett. e) (riguardo alla materia del sistema contabile dello Stato) e 117, comma 3, Cost. (riguardo ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica), avente ad oggetto gli artt. 1, commi da 5 a 9, 5 e 10, comma 2, come integrato dalla nota informativa allegata *sub* G, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013).

In particolare, il ricorrente assume la lesione dei richiamati parametri costituzionali anzitutto per effetto dell'iscrizione di talune somme in determinate unità previsionali di base (d'ora in poi: UPB), a causa dell'utilizzazione, a fini di copertura, di quote parte dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio finanziario precedente, ancorché non ne sia stata accertata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto, così come invece previsto dall'art. 44, comma 3, della l. reg. Campania 30 aprile 2002, n. 7, recante norme sull'ordinamento contabile regionale.

In secondo luogo, viene lamentata l'insufficiente indicazione dei capitoli e delle UPB sia riguardo al bilancio annuale di previsione 2011 che al bilancio pluriennale 2011-2013, nella parte in cui viene autorizzato il ricorso al mercato finanziario ai fini della realizzazione di investimenti, non consentendo di verificare l'effettivo utilizzo di tali somme, in conformità con quanto stabilito da diversi interventi del legislatore statale, qualificati come norme di principio di coordinamento della finanza pubblica regionale. Del pari, il ricorrente non ritiene adeguatamente quantificati gli stanziamenti in bilancio relativi agli oneri di ammortamento in conto interessi e in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate dalla Regione.

Una terza questione è infine sollevata in relazione all'art. 10, comma 2, della l. reg. n. 5 del 2011, che dispone come Allegato al bilancio la nota informativa sugli oneri e gli impegni finanziari relativi a strumenti derivati, senza però indicare le corrispondenti UPB di pertinenza e conseguentemente ottemperare all'obbligo di copertura ex art. 81, comma 4, Cost.

2. La Corte accoglie le questioni prospettate, accentuando l'interpretazione estensiva dell'obbligo di copertura, da tempo riferito anche alle leggi regionali (2). Rilevando la fondatezza delle censure rivolte all'art. 1, commi 6, 7, 8 e 9, della l. reg. n. 5 del 2011, in relazione all'impiego dell'avanzo di

amministrazione 2010 nel bilancio 2011, il Giudice delle leggi ritiene «non conforme ai precetti dell'art. 81, comma 4, Cost. realizzare il pareggio di bilancio in sede preventiva attraverso la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente» (*Considerato in diritto*, n. 2.1). Né - rileva la Corte - le modificazioni successivamente apportate all'art. 1, commi 7 e 8, della l. n. 5 del 2011, pur avendo ridotto l'entità complessiva delle poste prive di copertura, hanno comunque sanato il vizio originario. Pertanto, stante l'effettiva indisponibilità dell'avanzo di amministrazione non certificato, le norme impugnate risultano comunque in contrasto con l'art. 44, commi 2 e 3, della l. reg. Campania n. 7 del 2002 (che ne consente l'utilizzo soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità) e con i principi della contabilità pubblica valevoli per gli enti locali ex art. 187, commi 2 e 3, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

Al riguardo, la Corte rigetta la tesi della Regione resistente volta a sostenere l'attendibilità dell'avanzo di amministrazione, ancorché non accertato attraverso l'approvazione del rendiconto, ma comunque disponibile a fini di copertura alla luce della serie storica dei risultati di amministrazione, da cui risulterebbero prevalenti le attività sulle passività. Sul punto, il Giudice delle leggi distingue dalla regola «statica» - che implica la necessaria parificazione delle previsioni di entrata e spesa, senza consentire l'applicazione di un avanzo così stimato - la portata «dinamica» del principio di equilibrio di bilancio di cui all'art. 81, comma 4, Cost., che non permette di superare in corso di esercizio gli stanziamenti consentiti dalla stessa legge di bilancio, in virtù del suo carattere autorizzatorio.

Ne consegue che la correlazione tra le due regole è in grado di garantire l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio soltanto a condizione che le pertinenti risorse stanziare siano effettive e congruenti. Né potrebbe ritenersi - come sostenuto dalla resistente - che l'art. 18, comma 6, della l. reg. n. 7 del 2002 sull'ordinamento contabile regionale, il quale tra l'altro dispone l'iscrizione in bilancio, tra le entrate (o le spese), del presunto avanzo (o disavanzo) di amministrazione, ne consenta implicitamente l'utilizzo a fini di copertura. La Corte viene in definitiva a ribadire che - secondo la fisiologia contabile - soltanto l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente all'esercizio finanziario in corso costituisce il presupposto giuridico dell'avanzo di amministrazione che può essere successivamente iscritto e utilizzato a fini di copertura esclusivamente nei limiti di quanto effettivamente accertato dalla legge di approvazione del rendiconto stesso, purché quest'ultima non intervenga - come nel caso campano - ad anno inoltrato.

Sul punto, la sentenza solleva almeno due profili critici. In primo luogo, l'interpretazione estensiva dell'obbligo di copertura nei riguardi delle complesse e variabili fonti di spesa di carattere pluriennale - su cui poggia la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 1, commi 6, 7, 8 e 9, della l. reg. n. 5 del 2011 - potrebbe costituire un precedente significativo quando presumibilmente saranno sollevate analoghe questioni per le leggi regionali di bilancio che consentono l'iscrizione di avanzi presunti di amministrazione provenienti dall'esercizio finanziario precedente, sia pure sulla base di criteri di calcolo attendibili e verificabili. In effetti, secondo una struttura analoga a quella dell'impugnata legge campana, si riscontrano altre leggi regionali che autorizzano l'iscrizione nel bilancio di previsione di avanzi presunti d'amministrazione provenienti dall'esercizio finanziario precedente (3).

In secondo luogo, colpisce l'argomentazione della Corte quando afferma che la soluzione legislativa adottata dalla Regione, anche quando, come nella fattispecie, non risultasse preclusa dall'ordinamento contabile regionale, sarebbe comunque in contrasto con l'art. 81, comma 4, Cost. Al riguardo, non appare anzitutto del tutto conferente il riferimento all'art. 187, commi 2 e 3, del TUEL, che, sia pure richiamato in via analogica anche dalla difesa regionale per sostenere la distinzione tra l'iscrizione/applicazione dell'avanzo di amministrazione e la sua utilizzazione, non riguarda la contabilità regionale. È ben vero che tali disposizioni confermano - sul piano dei principi contabili - che l'avanzo di amministrazione risulta disponibile soltanto previo accertamento mediante approvazione del rendiconto dell'esercizio finanziario precedente, ma non sembra che il riferimento alla disciplina prevista per gli enti locali sia pertinente all'oggetto della questione e all'*iter* logico che conduce al dispositivo della sentenza in commento.

Al riguardo, la Corte avrebbe invece potuto procedere all'integrazione del parametro - in riferimento non tanto all'art. 81, comma 4, Cost., quanto all'art. 117, comma 3, Cost. - richiamando direttamente le norme statali interposte, che consentono di ricavare limitazioni espresse ai saldi di bilancio regionali. Il riferimento è alle disposizioni annualmente dettate dal legislatore statale dapprima nelle leggi finanziarie e, negli ultimi anni, spesso anticipate con decreto-legge, nella parte in cui prevedono veri e propri vincoli di contenuto ai saldi regionali sotto forma del c.d. patto di stabilità interno delle regioni e delle province autonome, costantemente qualificato come norma di principio sul coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost. Nel caso di specie, al momento dell'approvazione dell'impugnata legge regionale di bilancio, tali limitazioni erano rinvenibili nell'art. 77-ter, commi 4-6, della l. 6 agosto 2008 (Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), successivamente modificato, con l'inserimento di un comma 5-quater, dal d.l. 25 gennaio 2010, n. 2 (Interventi urgenti concernenti gli enti locali e le regioni), convertito dalla l. 26 marzo 2010, n. 42.



Il richiamo alle norme statali interposte avrebbe probabilmente fornito una più articolata e maggiormente conferente motivazione ai fini della garanzia del coordinamento della finanza pubblica e dell'estensione dell'obbligo di copertura al bilancio regionale su cui poggia la declaratoria di incostituzionalità delle norme impugnate. Il Giudice delle leggi ha invece ritenuto evidentemente sufficiente affermare la «forza espansiva» - per usare le parole della stessa Corte - dell'art. 81, comma 4, Cost. Avendo l'impugnativa ad oggetto una legge regionale di bilancio, l'alternativo percorso logico-argomentativo che si è prospettato sarebbe stato probabilmente preferibile, avendo da tempo affermato la giurisprudenza costituzionale che il legislatore può legittimamente imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio per ragioni di coordinamento finanziario, purché non si traducano in limiti puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni (4). La soluzione avrebbe tra l'altro scongiurato il rischio in cui invece incorre la Corte di interpretare - a Costituzione vigente - l'obbligo di copertura come una sorta di regola prescrittiva di determinate politiche finanziarie nel senso del pareggio di bilancio, piuttosto che come strumento di conformazione dei processi decisionali di Governo e Parlamento circa la consapevolezza delle loro conseguenze finanziarie. L'utilizzo delle norme statali interposte ai fini dell'integrazione del parametro avrebbe presumibilmente minimizzato l'impatto della pronuncia sull'elevazione dell'art. 81, comma 4, Cost., a vincolo sostanziale nel governo dei conti pubblici. Al riguardo, l'impressione è che invece la Corte giochi d'anticipo rispetto alla l. cost. n. 1 del 2012, rinvenendo nell'art. 81, comma 4, Cost. (ancora) vigente, un vero e proprio principio di pareggio, in questi termini qualificato a più riprese dalla pronuncia in commento (*Considerato in diritto*, nn. 2.1 e 3.2), sulla base di qualche significativo precedente degli ultimi anni (5).

3. Assunta in questi termini la pervasività dell'obbligo di copertura, la Corte estende coerentemente la pronuncia di incostituzionalità alle altre norme impugnate - anche mediante il ricorso all'illegittimità costituzionale in via consequenziale - appuntando il proprio giudizio sulle modificazioni, pur di carattere non testuale, successivamente intervenute. Ciò in ragione dell'insufficiente determinatezza del vincolo di destinazione di somme stanziare su determinate UPB - provenienti dalle risorse liberate dal programma operativo regionale (POR) - che andrebbero invece giustificate rispetto alle linee prioritarie di sviluppo regionale connesse all'impiego di fondi strutturali dell'Unione europea. Nel caso di specie, il Giudice delle leggi desume il difetto di copertura dalla carenza di un'adeguata giustificazione circa il preteso rapporto tra la partite di spesa inserite nelle UPB e il contenuto del vincolo normativo all'utilizzazione dei suddetti fondi. Infatti, le somme stanziare, in caso di utilizzo dell'avanzo di amministrazione presunto, devono trovare solidi presupposti normativi nella legge di approvazione del bilancio e nelle note allegate, al fine di giustificare l'utilizzazione in deroga al principio generale del previo accertamento del risultato di amministrazione complessivo.

Sono infine accolte le due ulteriori censure riferite all'art. 5 della l. n. 5 del 2011 e al combinato disposto degli artt. 5 e 10 dell'impugnata legge regionale, anche riguardo alla nota informativa allegata al bilancio, rispettivamente relative al vincolo di destinazione delle risorse derivanti dal ricorso al mercato finanziario, da un lato, e agli impegni relativi a strumenti finanziari derivati, dall'altro. Nella prima fattispecie, per insufficiente determinatezza dei capitoli e delle UPB, di per sé inidonea a consentire la verifica che le somme previste siano effettivamente utilizzate per spese di investimento (*Considerato in diritto*, n. 3.1); nella seconda, in quanto, stante la mancata indicazione delle relative UPB di imputazione della spesa, non viene garantito dal legislatore regionale che il ricorso ai contratti derivati non implichi oneri impropri e non prevedibili all'atto della stipulazione (*Considerato in diritto*, n. 3.2) (6).

4. La pronuncia in commento sembra quindi portare ad ulteriore maturazione la progressiva e tendenziale assimilazione della legge di bilancio alle altre leggi, posto il superamento della legge di bilancio come legge meramente formale, già per la verità postulato dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, che non consente di assumere arbitrariamente come presupposte le conseguenze circa la distinzione tra legge di bilancio, intesa come legge meramente formale, e «altre» leggi, intese come leggi in senso sostanziale, in quanto ciascuna delle due tipologie assume una propria capacità innovativa nel disporre, qualora non espressamente preclusa dalla Costituzione (7). Al di là dei molteplici fattori della risalente crisi della teoria formale-sostanziale, è poi appena il caso di ricordare che la legge di bilancio, nel corso degli anni, si è tutt'altro che limitata a svolgere la funzione di mero «contenitore» rispetto alla legislazione sostanziale, assumendo invece molto spesso un contenuto assai ricco e articolato (8), soprattutto sul piano delle modificazioni quantitative apportate dall'atto stesso (9), spesso non più sorrette a monte da autonome leggi di spesa. Tutto ciò ha così contribuito ad espandere considerevolmente il contenuto non predeterminato dell'atto. Anche di qui, muovono i più significativi contributi della dottrina che hanno favorito la richiamata assimilazione, in quanto la legge di bilancio appariva sempre meno atto meramente formale e sempre più atto fondamentale di organizzazione dell'attività finanziaria dello Stato, in funzione di legalità-indirizzo rispetto all'amministrazione (10).

Nonostante i richiamati sforzi ricostruttivi, le soluzioni che sono state di volta in volta adottate dal legislatore hanno guardato prevalentemente all'implementazione del comma 4 piuttosto che del comma 3 dell'art. 81 Cost. (11). La legge finanziaria e gli altri istituti che si sono susseguiti nel tempo sono stati infatti costantemente finalizzati a scorporare determinate decisioni che erano originariamente assunte nella legge di bilancio, rafforzando in riferimento ad esse l'obbligo di copertura, piuttosto che a

sviluppare le potenzialità offerte dalla legge di bilancio stessa (12). In questo senso, si possono leggere le linee evolutive della legislazione di contabilità e gli interventi del legislatore che è tornato a cadenza decennale sulla materia (l. n. 468 del 1978, n. 362 del 1988, n. 208 del 1999, n. 196 del 2009), con interventi sistematicamente «doppiati» - salvo nell'ultima occasione - sul versante dei regolamenti parlamentari, al fine di garantire il simmetrico adeguamento della «sessione di bilancio» alle innovazioni previste dalla legge di contabilità, specie sotto il profilo dell'estensione dell'obbligo di copertura. Da ultimo, la l. 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) ha rafforzato la prospettiva dell'assimilazione del bilancio alle altre leggi, nella misura in cui consente al bilancio stesso di rimodulare alcune categorie di spese «autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa» (art. 21, comma 7, lett. a), della l. n. 196 del 2009), consentendo, in tal modo, alla legge di bilancio di disattendere quanto stabilito dalle leggi di spesa (13). Il che costituiva, invece, una delle peculiarità della legge di bilancio stessa. Nel contempo, nella misura in cui si fanno più restrittive le regole di copertura della legge di stabilità, anche la legge di bilancio, nelle parti di rispettiva pertinenza, risulta parimenti assoggettata ad un vincolo più stringente.

In questo contesto, sembra quindi spiegarsi l'estensione dell'obbligo di copertura anche alla legge regionale di bilancio - sia pure con le riserve sopra espresse circa il percorso logico-argomentativo seguito dalla Corte - portato a compimento dalla sentenza in commento come ulteriore sviluppo di quel significativo e ormai costante orientamento della giurisprudenza costituzionale in favore dell'interpretazione estensiva e rigorosa dell'obbligo di copertura, in riferimento non soltanto a leggi regionali di spesa (14), ma anche a leggi regionali assimilabili a quella di bilancio (15), ulteriormente sviluppato in pronunce di poco successive a quella commentata (16).

5. Trasponendo però il punto di approdo della sentenza annotata sul piano dei principi del bilancio dello Stato bisognerebbe chiedersi quanto spazio resti al Parlamento per lo svolgimento delle funzioni allocative e redistributive che si esprimono nel finanziamento (o nel definanziamento) delle leggi di spesa mediante l'approvazione del bilancio. Da un lato, il legislatore (ordinario e costituzionale) tenta infatti di attribuire maggior peso al bilancio, rimuovendo la l. n. 196 del 2009 le limitazioni frapposte dalle altre leggi e sopprimendo, la l. cost. n. 1 del 2012, il comma 3 dell'art. 81 Cost. Dall'altro, però, tale tendenza è da tempo vanificata per effetto dei c.d. tagli «lineari», costantemente disposti nella prospettiva di un generalizzato contenimento della spesa, spesso mediante decreto-legge, nonché a causa della fuga verso «delegificazioni anomale», in sostanziale elusione dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988, attraverso norme rivolte ad introdurre in capo al Governo (e più spesso al singolo Ministro dell'economia) significativi poteri di rimodulazione, in corso di esercizio, delle risorse finanziarie mediante decreto ministeriale di natura non regolamentare non solo tra unità previsionali di base, ma anche tra programmi di spesa, vanificando in tal modo le scelte allocative compiute dal Parlamento al momento dell'approvazione della legge di bilancio.

L'interrogativo assume rilievo ancora maggiore nel nuovo quadro costituzionale di riferimento delineato dall'art. 1 della l. cost. n. 1 del 2012, che, sotto il profilo che qui rileva, ha disposto la soppressione del comma 3 dell'art. 81 Cost. e, con esso, l'implicita distinzione tra il piano della legge di bilancio e quello delle leggi di spesa, originariamente finalizzati a perseguire rispettivamente l'interesse generale alla sostenibilità delle finanze pubbliche e gli interessi specifici inerenti alla tutela dei diritti costituzionali, in un sistema di condizionamento reciproco tra i due livelli, volto comunque ad assicurare che le normali leggi non alterino gli equilibri di bilancio (17). Venendo meno questa prospettiva - peraltro resa ormai da tempo desueta come risulta, da ultimo, dai richiamati interventi della l. n. 196 del 2009 - si spiegherebbe la suddetta estensione dell'obbligo di copertura. Resta però la decisiva considerazione che spetterà alla legge rinforzata di cui all'art. 5 della l. cost. n. 1 del 2012 il delicato compito di ricostruire, mediante la determinazione del contenuto proprio della legge di bilancio (art. 5, comma 2, lett. a)), il rapporto con le altre leggi, in quanto attraverso di esso passa, tra l'altro, la garanzia dell'esigibilità di prestazioni finanziarie vantate nei confronti dell'amministrazione, particolarmente rilevante ai fini della tutela dei diritti sociali.

La sentenza in commento sembra quindi muoversi lungo il duplice crinale dell'affermazione pervasiva del vincolo di bilancio, da un lato, e dei principi inderogabili di coordinamento della finanza pubblica, dall'altro, riferibili all'intero sistema delle autonomie territoriali (18). Una decisione, quella in commento, di ripristino della legalità costituzionale-finanziaria violata dalla scelta del legislatore regionale di operare quantificazioni non sufficientemente determinate delle diverse spese su partite di bilancio sostanzialmente promiscue (19), ma che non può non essere letta anche come diretto riflesso dei rinnovati vincoli europei al governo dei conti pubblici e delle esigenze di risanamento di cui anche il Giudice delle leggi sembra farsi ortodosso interprete.

#### NOTE

(1) Il riferimento è, in particolare, alla sent. 18 giugno 2008, n. 213, in questa *Rivista* 2008, II, 2374 ss., con la quale la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune disposizioni della legge della Regione Sardegna 28 dicembre 2006, n. 21 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione

per l'anno 2007 e disposizioni per la chiusura dell'esercizio 2006), in riferimento ad una questione sollevata dalla Sezione regionale della Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione del bilancio. Sul punto, v. anche *infra*, nota 15.

(2) Al riguardo, si vedano le sentt. 28 maggio 1975, n. 123, in questa *Rivista* 1975, II, 1282 ss.; 31 ottobre 2007, n. 359, in questa *Rivista* 2007, III, 3657 ss.; 25 novembre 2008, n. 386, in questa *Rivista* 2008, III, 4547 ss.; 26 febbraio 2010, n. 70, in questa *Rivista* 2010, 817 ss.; 17 marzo 2010, n. 100, *ivi*, 1115 ss.; 23 aprile 2010, n. 141, *ivi*, 1682 ss.; 1° aprile 2011, n. 106, in questa *Rivista* 2011, 1447 ss.; nonché le sentt. 18 giugno 2008, n. 213, in questa *Rivista* 2008, II, 2374 ss., anche in riferimento alle regioni a statuto speciale.

(3) Si veda, ad esempio, l'art. 17 della l. reg. Emilia-Romagna 22 dicembre 2011, n. 22 (Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2012 e bilancio pluriennale 2012-2014).

(4) Cfr., ad esempio, sentt. 30 dicembre 2003, n. 376, in questa *Rivista* 2003, VI, 3848 ss.; 13 gennaio 2004, n. 4, in questa *Rivista* 2004, I, 56 ss.; 26 gennaio 2004, n. 36, *ivi*, 497 ss.; 17 dicembre 2004, n. 390, in questa *Rivista* 2004, V, 4323 ss.; 14 novembre 2005, n. 417, in questa *Rivista*, 2005, VI, 4524 ss.

(5) Cfr., in particolare, la già richiamata sentt. 18 giugno 2008, n. 213 (*Considerato in diritto*, n. 6.1.), in questa *Rivista* cit., 2390, ove si afferma che l'obbligo di copertura mira ad assicurare «il tendenziale pareggio di bilancio e la stabilità della finanza pubblica».

(6) Sul punto, v. anche sentt. Corte cost. 18 febbraio 2010, n. 52, in questa *Rivista* 2010, 626 ss.

(7) In questo senso, ad esempio, anche in riferimento alle leggi c.d. meramente formali, cfr. F. MODUGNO, voce *Legge in generale (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano 1973, 900 ss., spec. 901 (in espresso riferimento alla legge di bilancio).

(8) Sul punto, cfr. S. BARTOLE, *Art. 81*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, art. 76-82, La formazione delle leggi, tomo II, Bologna-Roma 1979, 245 ss.

(9) Al riguardo, cfr., ad esempio, N. LUPO, *Art. 81*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, vol. II, Torino 2006, 1588.

(10) Ripercorrendo i diversi contributi di V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano 1969, 561 ss., spec. 597 s., che ricostruisce la legge di bilancio come «legge a competenza limitata e a contenuto tipico»; A. BARTOLE, *Art. 81*, cit., 241 ss., che ne vede la «legge di organizzazione dell'attività finanziaria dello Stato»; A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano 1985, 207 ss., che focalizza l'attenzione sulla legge di bilancio come espressione del principio di legalità, rilevando come i moduli dell'autorizzazione e dell'approvazione presuppongano invece una situazione in cui l'amministrazione disporrebbe già del potere di svolgere la propria attività finanziaria, quando invece è proprio la legge di bilancio a costituirne il presupposto, svolgendo, in tal modo, una funzione di legalità-indirizzo rispetto all'amministrazione.

(11) Al riguardo, cfr. A. BRANCASI, *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, in *La Costituzione economica: Italia, Europa*, a cura di C. PINELLI e T. TREU, Bologna 2010, 357 ss.

(12) Sul punto, cfr., ad esempio, G. CAIANIELLO, *Potenzialità della legge di bilancio*, in A. BARETTONI ARLERI, *Dizionario di contabilità pubblica*, Milano 1989, 603 ss., spec. 616 s.

(13) Sul punto, cfr. anche A. BRANCASI, *La Corte usa inutilmente la legge finanziaria senza interrogarsi sulla sua natura*, in questa *Rivista* 2011, 783.

(14) Ci si riferisce alle sentt. 18 maggio 1959, n. 30, in questa *Rivista* 1959, 363 ss.; 19 dicembre 1959, n. 66, *ivi*, 1168 ss.; 9 giugno 1961, n. 31, in questa *Rivista* 1961, 581 ss.; 18 aprile 1967, n. 47, in questa *Rivista* 1967, 203 ss.; 28 marzo 1968, n. 17, in questa *Rivista* 1968, 67 ss.; 28 dicembre 1968, n. 135, *ivi*, 782 ss.; 28 maggio 1975, n. 123, in questa *Rivista* cit., 1282 ss.; 26 febbraio 2010, n. 70, in questa *Rivista* cit., 817 ss.; 17 marzo 2010, n. 100, *ivi*, 1115 ss.; 23 aprile 2010, n. 141, *ivi*, 1682 ss.; 1 aprile 2011, n. 106, in questa *Rivista* cit., 1447 ss.

(15) Si vedano, in particolare, le sentt. 31 ottobre 2007, n. 359, in questa *Rivista* cit., 3657 ss.; 18 giugno 2008, n. 213, in questa *Rivista* cit., 2374 ss.; 25 novembre 2008, n. 386, in questa *Rivista* 2008, III, 4547 ss., con le quali la Corte censura rispettivamente l'art. 44 della legge della Regione Siciliana 23 dicembre 2002, n. 23 (Norme finanziarie urgenti - Variazione al bilancio della Regione Siciliana per l'anno finanziario 2002 - Seconda misura salva deficit); l'art. 2, comma 7, della legge della Regione Sardegna 28 dicembre 2006, n. 21 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2007 e disposizioni per la chiusura dell'esercizio 2006); e l'art. 5 della l. reg. Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8). Pur avendo carattere diverso dalla legge regionale di bilancio - oggetto di impugnazione da cui trae origine la sentenza in commento -, in quanto nel primo e terzo caso si tratta di disposizioni relative a «manovre correttive» regionali, e, nel secondo, di una disposizione di spesa nuova coperta con un incremento tendenziale del gettito a legislazione vigente, tali disposizioni sono comunque collocate in atti assimilabili alla legge di bilancio (specie nel secondo caso richiamato).

---

(16) Si vedano, in particolare, la sent. 7 maggio 2012, n. 115, in cui la Corte, motivando una dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 luglio 2011, n. 10 (Interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore), sanziona l'insufficiente determinatezza di coperture effettuate mediante generiche riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa quale effetto della reiscrizione degli stanziamenti nella legge di bilancio, pervenendo, in tal modo, ad un'ulteriore valorizzazione del principio di equilibrio di cui all'art. 81 Cost., che «non si realizza soltanto attraverso il rispetto del meccanismo autorizzatorio della spesa, il quale viene salvaguardato nel limite dello stanziamento di bilancio, ma anche mediante la preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti da nuove disposizioni»; nonché - soprattutto - la sent. 17 luglio 2012, n. 192, con la quale la Corte ha riconosciuto l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Abruzzo. Legge Finanziaria Regionale 2011) e della legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria).

(17) Per un approfondimento di questa prospettiva, cfr. A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, 538 s.; *Id.*, *L'ordinamento contabile*, Torino 2005, 115 ss. e 161 ss.; nonché, volendo, G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova 2007, 222 ss.

(18) In proposito, cfr., ad esempio, G.M. SALERNO, *Alcune riflessioni sulla nuova costituzione finanziaria della Repubblica*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, 119 ss.; nonché, sull'ampia e pervasiva nozione di coordinamento della finanza pubblica avvalorata dalla giurisprudenza costituzionale, C. CHIAPPINELLI, *La Corte costituzionale fa il punto sui rapporti tra dimensione del controllo affidato alla Corte dei conti ed esigenze di coordinamento della finanza pubblica*, in *Giust. civ.*, fasc. 7-8/2008, 1617 ss.

(19) Mediante la valorizzazione del rendiconto come limite e parametro di controllo della legalità finanziaria nella gestione di bilancio dell'Esecutivo: sotto questo profilo, si richiama incidentalmente anche la vicenda della reiezione parlamentare - nella seduta della Camera dei deputati dell'11 ottobre 2011 - dell'art. 1 del Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato, che avrebbe potuto avere esiti diversi (sino all'assimilazione alla sfiducia) rispetto all'orientamento assunto dalla Camera che, dopo la bocciatura, consentì la presentazione di un disegno di legge di identico contenuto.

---

**Utente:** corat01

Tutti i diritti riservati - © copyright 2012 - Dott. A. Giuffrè Editore S.p.A.



GIUFFRÈ EDITORE



**Rivosecchi G.**, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 3/2012.

L'autore, dopo avere illustrato le innovazioni introdotte nell'ordinamento costituzionale (legge cost. n. 1 del 2012), sospinte dal rapido evolvere del diritto sovranazionale e comunitario, evidenzia, specie in riferimento alle **sentenze n. 115 e n. 70 del 2012**, l'accelerazione della Corte costituzionale sul piano della riconducibilità della legge di bilancio al vincolo costituzionale del principio di copertura, incentrata sulla "forza espansiva" del principio di equilibrio estraibile dal vigente art. 81, quarto comma, Cost.

Detta giurisprudenza, viene segnalata, anche sul versante della necessità dell'adozione da parte del "legislatore della spesa" di corrette quantificazioni mediante la valorizzazione di norme statali espressione di principi di coordinamento di finanza pubblica, ponendo conclusivamente in evidenza le tensioni che, di fronte alla crescente crisi finanziaria, vanno riflettendosi sull'agire delle istituzioni europee e nazionali in ordine al rapporto tra "finanza in equilibrio" e "debito sostenibile".

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope"

## IL C.D. PAREGGIO DI BILANCIO TRA CORTE E LEGISLATORE, ANCHE NEI SUOI RIFLESSI SULLE REGIONI: QUANDO LA PAURA PREVALE SULLA RAGIONE

SOMMARIO: 1. La legge costituzionale n. 1 del 2012, il c.d. *Fiscal Compact* e le difficoltà dell'interprete: tra revisioni tacite ed espresse del parametro di giudizio sul rispetto del vincolo di bilancio. 2. La Corte gioca d'anticipo sul legislatore costituzionale? 3. Considerazioni conclusive sull'orientamento del Giudice delle leggi rispetto alle tendenze del legislatore (ordinario e costituzionale).

### 1. La legge costituzionale n. 1 del 2012, il c.d. *Fiscal Compact* e le difficoltà dell'interprete: tra revisioni tacite ed espresse del parametro di giudizio sul rispetto del vincolo di bilancio

La legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale", è stata approvata in esito a un *iter* parlamentare della durata complessiva inferiore ai sette mesi, se si assume come momento di avvio la presentazione del disegno di legge del Governo (risalente al 15 settembre 2011) e nell'assenza pressoché assoluta di dibattito pubblico e confronto con la società civile: una specie di *record*, se comparato ai tempi e ai metodi che hanno costantemente caratterizzato le procedure di revisione costituzionale nel nostro ordinamento<sup>1</sup>. Il dato – sia detto per inciso – contribuisce a fare giustizia di quella (crescente) corrente di pensiero che sempre più spesso lamenta la difficoltà di assicurare in tempi rapidi (e comunque adeguati) le esigenze di manutenzione e revisione costituzionale, e conferma piuttosto come l'art. 138 Cost. costituisca ben più labile presidio della rigidità costituzionale in presenza di un sistema elettorale maggioritario (o con premio di maggioranza) piuttosto che proporzionale<sup>2</sup>.

Sono fin troppo note le vicende che hanno condotto a questi esiti di fronte all'andamento della crisi economico-finanziaria e alle manovre speculative sui debiti sovrani. Di qui, muove infatti la rinnovata configurazione dei vincoli europei al governo dei conti pubblici, che esprime la "reazione" delle istituzioni dell'Unione, nella misura in cui il legislatore comunitario (*rectius*: le istituzioni europee, in quanto il tentativo di ridefinire gli obiettivi parametrici si muove ormai prevalentemente al di fuori del diritto dell'Unione) torna continuamente sulla materia, in molti casi a distanza di pochi mesi o, addirittura, di poche settimane. Impressionante, tra l'altro, la rapidità degli interventi che si sono tradotti, in un anno circa, nel passaggio dal Patto Europlus, ai c.d. *Six Pack* e *Two Pack* – "pacchetti" di regolamenti e direttive comunitarie –, nonché, da ultimo, al Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal Compact*), sottoscritto a Bruxelles il 2 marzo 2012 da venticinque dei ventisette Stati

<sup>1</sup> Non a caso di "revisione affrettata" parla A. Brancasi, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione* (10 gennaio 2012), in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>2</sup> In questa prospettiva, cfr., ad esempio, T. Groppi, Art. 138, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. III, Torino, Utet, 2006, 2728 s. Per un approfondimento sulle questioni di metodo e procedura nella revisione costituzionale, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *Fattore tempo e garanzie procedurali nella fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale (a proposito della "soluzione Alfonso Tesaro")*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, vol. II, Napoli, Jovene, 2010, 1221 ss.

membri (con l'esclusione di Gran Bretagna e Repubblica ceca). Si tratta di provvedimenti volti a garantire il rafforzamento dei vincoli di bilancio – sul piano del disavanzo e del debito – degli Stati membri e dei relativi strumenti di controllo, sia sotto forma di Trattati “paralleli”, esterni al diritto dell'Unione – al di là, quindi, delle stesse procedure di revisione modificate con il Trattato di Lisbona –, sia mediante i tradizionali strumenti a disposizione del legislatore comunitario (regolamenti e direttive)<sup>3</sup>.

Già in parte indagati paiono gli effetti che la legge costituzionale n. 1 del 2012 produrrà sul sistema delle fonti del diritto e sull'attività delle pubbliche amministrazioni, ormai largamente attratti in chiave europea – secondo un processo già da qualche tempo in atto nelle procedure di bilancio<sup>4</sup> – al fine di garantire “l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”, come recita il nuovo art. 97, primo comma, Cost., premesso alle disposizioni vigenti dall'art. 2 della richiamata legge costituzionale.

Anche a prescindere da ogni altra considerazione attinente alla teoria economica in merito alla dubbia opportunità di un restringimento del vincolo di bilancio nei periodi di recessione<sup>5</sup>, per rimanere a considerazioni attinenti al piano del diritto costituzionale e della contabilità pubblica, ci si limita in questa sede a richiamare la diversità di valutazioni che ha suscitato l'intervento del legislatore costituzionale, nell'ambito di un articolato dibattito, in larga parte ospitato anche in questa *Rivista*<sup>6</sup>. Si è anzitutto lamentata la contraddittorietà tra il titolo della legge costituzionale, che si riferisce al “pareggio di bilancio”, e le relative disposizioni, che richiamano, da un lato, l'“equilibrio tra entrate e spese” (art. 81, primo e sesto comma, Cost. riformato) e, dall'altro, l'“equilibrio dei bilanci” (art. 97, primo comma, Cost. riformato)<sup>7</sup>. Si è poi segnalata l'ambiguità dei termini utilizzati: le “fasi avverse” e le “fasi favorevoli del ciclo economico”, di cui lo Stato deve tenere conto nell'assicurare l'equilibrio secondo il nuovo art. 81, primo comma, Cost., necessitano, ai fini della loro effettiva determinazione, di parametri che dovranno essere individuati nella legge di attuazione<sup>8</sup>. Ambigua risulta anche la formulazione della limitazione del ricorso all'indebitamento, di cui all'art. 81, secondo comma, Cost. riformato, la quale, se riferita al saldo, consente di contrarre debito in via ordinaria per il finanziamento di spese che non concorrono a comporre il saldo “indebitamento netto”. Essa risulta, però, come è stato osservato<sup>9</sup>, da un lato eccessivamente restrittiva, in quanto proprio i principi di sostenibilità intergenerazionale – spesso richiamati più o meno opportunamente – dovrebbero consentire il ricorso al debito soltanto per il finanziamento delle spese remunerative per le generazioni future, e, dall'altro,

<sup>3</sup> Per un approfondimento (e per ulteriori indicazioni bibliografiche), cfr. N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, Relazione al Convegno “Costituzione e pareggio di bilancio”, tenutosi il 18 maggio 2012 alla Luiss Guido Carli, in corso di pubblicazione ne *Il Filangieri. Quaderno 2011*, Napoli, Jovene, 2012, reperibile al sito [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu); G. Rivosecchi, *Il parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, Relazione al Convegno “Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica”, tenutosi il 26-27 aprile 2012 alla Facoltà di Economia dell'Università “La Sapienza” di Roma, i cui Atti sono in corso di pubblicazione da Jovene.

<sup>4</sup> Cfr., ad esempio, G. Rizzoni, *Il “semestre europeo” fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto* (2/11/2011), in questa *Rivista*, n. 4/2011, spec. 7 ss.

<sup>5</sup> Alla lettera del 28 luglio 2011, a firma di otto economisti emeriti o vincitori del premio Nobel (K. Arrow; P. Diamond; W. Sharpe; C. Schultze; A. Blinder; E. Maskin; R. Solow; L. Tyson), indirizzata ai vertici delle istituzioni degli Stati Uniti, *Nobel Laureates and Leading Economists Oppose Constitutional Balanced Budget Amendment*, e pubblicata, con il titolo *La lettera di 8 Nobel a Obama: “Contrari” a pareggio bilancio*, anche ne *l'Unità* del 12 agosto 2011, si oppongono, ad esempio, i teorici della *Public Choice* e della c.d. teoria dei giochi, che sostengono l'opportunità di irrigidire in vincoli costituzionali le scelte sulle politiche di bilancio, sottraendole, almeno in parte, al decisore politico a fini di contenimento della spesa pubblica: cfr. J.M. Buchanan, *Public Finance in a Democratic Process. Fiscal Institution and Individual Choice*, Chapel Hill, Oxford, 1967; J.M. Buchanan, R. Wagner, *Democracy in Deficit*, Academic Press, New York, 1977; J.M. Buchanan, *Deficits*, Oxford, 1987; H.G. Brennan – J.M. Buchanan, *The power to Tax. Analytical Foundations of Fiscal Constitution*, New York, 1981; nonché, per limitarsi al recente dibattito nel contesto italiano, G. Petretto, *Costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, stabilità e crescita economica*, Relazione al Convegno Cesifin “Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale”, tenutosi a Firenze, 15 maggio 2012, i cui Atti sono in corso di pubblicazione, reperibile al sito [www.cesifinalbertopredieri.it](http://www.cesifinalbertopredieri.it). Per una critica, cfr. G. Pisauro, *Le regole del pareggio di bilancio tra (scarsi) fondamenti economici e urgenze della crisi finanziaria*, *ivi*.

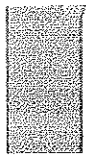
<sup>6</sup> Cfr., con diversità di approccio e conclusioni, A. Pirozzoli, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio* (11/10/2011), in questa *Rivista*, n. 4/2011; I. Ciolli, *I paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari* (29/2/2012), in questa *Rivista*, n. 1/2012; F. Bilancia, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”* (17/4/2012), in questa *Rivista*, n. 2/2012; D. Cabras, *Su alcuni rilievi critici al c.d. “pareggio di bilancio”* (8/5/2012), in questa *Rivista*, n. 2/2012; R. Bifulco, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio* (5/6/2012), in questa *Rivista*, n. 2/2012.

<sup>7</sup> Così, ad esempio, R. Dickmann, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea* (16 maggio 2012), in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 10/2012, 1.

<sup>8</sup> Cfr., ad esempio, A. Brancasi, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio*, *cit.*, 2.

<sup>9</sup> Da A. Brancasi, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 2/2012, 4 s.





eccessivamente permissiva, in quanto consente, ad esempio, di finanziare non soltanto il rinnovo del debito in scadenza, ma anche alcune ulteriori categorie di spese, come quelle finalizzate all'acquisizione di partecipazioni azionarie. Quanto invece alla possibilità di contrarre debito in deroga alle limitazioni ordinarie, non è affatto chiaro se le due condizioni poste dal nuovo art. 81, secondo comma, Cost. – che impongono di tenere conto degli "effetti del ciclo economico" e del "verificarsi di eventi eccezionali" – posto che risultano tutt'altro che chiarite le fattispecie, debbano necessariamente coesistere<sup>10</sup>, come sembrerebbe indicare l'uso della congiunzione copulativa "e" in luogo di quella disgiuntiva "o" – privilegiata invece dall'art. 3, paragrafo 3, lett. b), del *Fiscal compact*, ai fini dell'individuazione delle "circostanze eccezionali" che giustificano deroghe rispetto ai rinnovati vincoli del Trattato<sup>11</sup> –, o sia possibile il ricorso all'indebitamento anche al verificarsi di una soltanto di esse. Ancora: vi è chi ha posto in rilievo la lesione del principio della parità tra Stati membri che comporterebbe l'adesione al *Fiscal Compact* (e la connessa revisione dell'art. 81 Cost.) – nell'ordinamento italiano condizione presupposta dall'art. 11 Cost. alla sottoscrizione di qualsiasi trattato limitativo della sovranità – in ragione della considerazione che l'art. 1, paragrafo 1, lett. d), del Trattato consentirebbe agli Stati membri che abbiano un debito pubblico inferiore alla soglia del 60 per cento del PIL di ricorrere ad ulteriori margini di disavanzo rispetto agli altri<sup>12</sup>, con effetti, per la verità, sostanzialmente evidenti nell'ordinamento comunitario sin dal Trattato di Maastricht, nella misura in cui sono comunque impliciti margini di manovra ulteriori per gli Stati "virtuosi" rispetto agli obiettivi parametrici predeterminati. Altri hanno sottolineato la scelta di costituzionalizzare il concetto di "equilibrio" piuttosto che di "pareggio" al fine di garantire maggiore flessibilità nelle politiche di bilancio, rilevando comunque che in condizioni "normali" di crescita del PIL (pari all'1 per cento) il rispetto della regola del pareggio di bilancio sarebbe sufficiente ad assicurare anche la riduzione del debito<sup>13</sup>. Sul versante opposto, ci si è chiesti se sia ancora il caso di puntare sul tasso di crescita – comunque inferiore all'incremento dei tassi di interesse – ai fini del risanamento dei conti pubblici<sup>14</sup>, e sono stati sfatati luoghi comuni sulla connessione tra riduzione del debito e introduzione della regola del pareggio, nonché – soprattutto – sull'incidenza di quest'ultima sulla stabilità e sulla crescita<sup>15</sup>.

Guardando complessivamente al rapporto tra il *Fiscal Compact* e l'intervento del legislatore – su un piano attinente in senso stretto al diritto costituzionale – pare comunque di poter escludere – come invece è stato sostenuto<sup>16</sup> – che la legge costituzionale n. 1 del 2012 introdurrebbe un vincolo addirittura più restrittivo del Trattato internazionale, configurandosi piuttosto come normativa di principio<sup>17</sup>, o "a maglie larghe"<sup>18</sup>, sufficientemente aperta quanto alle possibili modalità attuative sia nel senso del recepimento degli aspetti quantitativi – invero più puntuali – delineati dal *Fiscal Compact*, sia nel senso della facoltà di ricorrere a deroghe rispetto al principio di equilibrio. Sul punto, molto dipenderà dalla disciplina posta in essere dalla legge rinforzata di cui all'art. 81, sesto comma, Cost. nella nuova formulazione, ma è comunque indubbio che la costituzionalizzazione del principio di equilibrio di bilancio, se letta congiuntamente al profilo prescrittivo del nuovo art. 81, primo comma, Cost. – che impone di porre in essere politiche anticicliche –, non sia affatto sinonimo di pareggio ed anzi consenta, in determinati contesti, politiche in disavanzo<sup>19</sup>.

<sup>10</sup> In questo senso, A. Brancasi, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., 5 s.

<sup>11</sup> Cfr. l'art. 3, paragrafo 3, lett. b), del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria: "per 'circostanze eccezionali' si intendono eventi inconsueti non soggetti al controllo della parte contraente interessata che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione oppure periodi di grave recessione economica ai sensi del patto di stabilità e crescita rivisto, purché la deviazione temporanea della parte contraente interessata non comprometta la sostenibilità del bilancio a medio termine" (cors. ns.).

<sup>12</sup> Così, F. Bilancia, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, cit., 4 s.

<sup>13</sup> Così, D. Cabras, *Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio"*, cit., 2 s.

<sup>14</sup> Cfr. A. Brancasi, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, Relazione al 57° Convegno di Studi Amministrativi "Il federalismo alla prova dei decreti delegati", tenutosi a Varenna il 22-23-24 settembre 2011, i cui Atti sono in corso di pubblicazione, reperibile al sito [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu), 15 (del dattiloscritto).

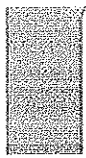
<sup>15</sup> In questo senso, le efficaci considerazioni di G. Pisauro, *Come funziona il Fiscal Compact (31/1/2012)*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), il quale sottolinea come il percorso di riduzione del debito pubblico in rapporto al PIL imposto dal Trattato sia in realtà ben più agevole (nonché utile, nella prospettiva della crescita) rispetto al pareggio di bilancio.

<sup>16</sup> Così, F. Bilancia, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, cit., 3; contra, D. Cabras, *Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio"*, cit., 3.

<sup>17</sup> R. Bifulco, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione*, cit., 2 ss.

<sup>18</sup> N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., 17 (del dattiloscritto).

<sup>19</sup> In questo senso, A. Brancasi, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., 3; contra, F. Bilancia, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, cit., 4, secondo il quale il nuovo art. 81 Cost. non consentirebbe, contrariamente al *Fiscal Compact*, politiche economiche in regime di seppur minimo disavanzo.



Alla luce di tentativi dell'interprete come si vede tutt'altro che univocamente orientati, ci si limita, in questa sede, a segnalare alcuni nodi problematici – riguardo al metodo e ai contenuti della revisione dell'art. 81 Cost. – in chiave introduttiva rispetto agli aspetti sui cui intende maggiormente soffermarsi il presente contributo, relativi alle potenziali torsioni del sindacato di costituzionalità sul rispetto del vincolo di bilancio, con particolare riferimento al livello regionale, già in larga parte anticipate dalla più recente giurisprudenza costituzionale in materia.

Anzitutto, sul piano del metodo, la legge costituzionale n. 1 del 2012 sembra, ancora una volta, invertire i termini della questione: finché la legittimazione delle istituzioni europee deriva dagli Stati e dalle Costituzioni nazionali, si dovrebbe partire dalla dottrina dei controllimiti rispetto alle cessioni di sovranità economico-finanziaria in favore dell'Unione e non viceversa misurare la compatibilità delle norme (costituzionali e non) di governo dei conti pubblici ai vincoli europei, tanto più quando questi sono posti da accordi paralleli stretti al di fuori dello stesso diritto dell'Unione. Non è un caso, ad esempio, che la Germania abbia aderito al Patto Europlus soltanto dopo aver approvato una revisione della Costituzione in senso compatibile con la rinnovata configurazione dei vincoli europei<sup>20</sup>.

Con la legge costituzionale n. 1 del 2012, il parlamento abbandona completamente la prospettiva richiamata non soltanto mediante la costituzionalizzazione di un vincolo di contenuto sotto forma di equilibrio di bilancio, ma soprattutto con la soppressione del terzo comma dell'art. 81 Cost.: la norma che subordina e impedisce alla legge di bilancio di modificare le altre leggi che ne vincolano il funzionamento. In effetti, viene così superata la distinzione tra il piano della legge di bilancio e quello delle leggi di spesa, per come si desume(va) dal rapporto intercorrente tra terzo e quarto comma dell'art. 81 Cost. nella formulazione ancora vigente, finalizzati a perseguire rispettivamente l'interesse generale alla sostenibilità delle finanze pubbliche (mediante la legge di bilancio, che stabilisce gli equilibri finanziari generali) e gli specifici interessi di settore inerenti alla tutela dei diritti costituzionali (mediante le leggi tributarie e di spesa, che, di volta in volta, ridefiniscono il titolo giuridico delle entrate e delle spese), in un sistema di condizionamento reciproco tra i due livelli. Da un lato, la legge di bilancio non può modificare le altre leggi (il che non significa che sia un atto meramente ricettizio, ma soltanto che può muoversi esclusivamente negli ambiti residuali non sufficientemente definiti dalla legislazione ordinaria); mentre le normali leggi non devono pregiudicare gli equilibri stabiliti nel bilancio, né devono compromettere la competenza dei successivi bilanci a stabilirli<sup>21</sup>.

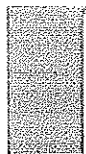
Alle ambiguità già rilevate sia sul piano della teoria economica che su quello della terminologia giuridica impiegata dal legislatore costituzionale, si può aggiungere che l'interpretazione del rinnovato art. 81, secondo comma, Cost., è tutt'altro che univocamente orientata, sia riguardo alla natura degli atti che saranno posti in essere per l'attuazione della riforma, che ai loro contenuti. Dal primo punto di vista, anche se, nei commenti a prima lettura, interpretando il nuovo secondo comma in combinato disposto con il sesto, si è molto insistito sulle funzioni della legge rinforzata ai fini dell'individuazione del contenuto della legge di bilancio, non sembra potersi escludere che il ricorso all'indebitamento in deroga, ai sensi del secondo comma, possa essere consentito – alle condizioni previste dalla stessa disposizione – mediante un atto bicamerale non legislativo<sup>22</sup>, facendo la norma riferimento soltanto ad una "autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti". Dal secondo punto di vista, molto dipenderà dai contenuti della legge rinforzata di cui al sesto comma dell'art. 81 nella nuova formulazione, che dovrà essere adottata, ai sensi dell'art. 5, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 2012, entro il 28 febbraio 2013, nell'ambito dei principi definiti dalla legge costituzionale stessa<sup>23</sup>. Il termine richiamato si configura

<sup>20</sup> In questo senso, ad esempio, le osservazioni di A. Brancasi, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, cit., 5 (del dattiloscritto).

<sup>21</sup> Al riguardo, cfr. A. Brancasi, *L'ordinamento contabile*, Torino, Giappichelli, 2005, 115 ss. e 161 ss.; G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, CEDAM, 2007, 222 ss.

<sup>22</sup> Al riguardo, cfr. L. Elia, *Gli atti bicamerali non legislativi*, in *Studi sulla Costituzione*, II, Milano, Giuffrè, 1958, 421 ss.; nonché, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, G. Rivosecchi, *Atti bicamerali non legislativi*, in *Dizionario sistematico di Diritto costituzionale*, a cura di S. Mangiameli, Milano, Il Sole 24 Ore, 2008, 123 ss.

<sup>23</sup> *Contra*, F. Bilancia, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, cit., 2, il quale si riferisce a "una futura legge costituzionale" ai fini della "definizione della normativa di principio nel cui contesto una successiva legge, approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, dovrà provvedere a dare attuazione alla riforma", quando, in realtà, è ragionevole ritenere che i principi siano quelli dettati dalla stessa legge costituzionale n. 1 del 2012, vale a dire dall'art. 5, che contiene disposizioni finali non rivolte a modificare alcuna norma della Costituzione, le quali sono semplicemente richiamate dall'art. 81, sesto comma, Cost. riformato. Si tratta di una sorta di rinvio mobile che consente di richiamare disposizioni dettate dallo stesso legislatore costituzionale nel testo della Costituzione riformata – modificabili, quindi, mediante legge costituzionale successiva (in questo senso assimilabile, se si vuole, al



presumibilmente come termine ordinatorio, che non necessita di alcuna proroga da disporsi con legge costituzionale in caso di mancata adozione dell'atto legislativo (comunque indispensabile ai fini dell'attuazione della riforma), né, tanto meno, il richiamato art. 5 configura una procedura di delega legislativa<sup>24</sup>, trattandosi piuttosto di disposizione transitoria finalizzata a indicare gli elementi che dovranno essere necessariamente disciplinati dalla legge rinforzata<sup>25</sup>.

Anche a prescindere dalla configurazione delle deroghe, l'introduzione del divieto del ricorso all'indebitamento ha poco senso in sé, se non si considera il contesto e l'uso che si intende fare delle relative risorse. Esso dovrebbe semmai essere sottoposto a uno scrutinio di sostenibilità economico-finanziaria, in grado di valutare gli effetti che l'impiego delle risorse derivanti dall'indebitamento determina sulle pubbliche amministrazioni e sui cittadini<sup>26</sup>, soprattutto nella prospettiva delle generazioni future. In altre parole, è difficile sfuggire all'impressione che, partendo dall'assunto che la crisi economico-finanziaria sia ascrivibile ai presunti eccessi dello Stato sociale<sup>27</sup>, il legislatore costituzionale confonda le regole di coordinamento della finanza pubblica in senso statico con quelle di coordinamento in senso dinamico, intendendo con le prime le disposizioni atte a disciplinare i procedimenti decisionali aventi effetti sui conti pubblici rispetto al principio di legalità finanziaria che debbono essere collocate in Costituzione; con le seconde, gli interventi di governo dei conti pubblici aventi carattere congiunturale e quindi ascrivibili all'indirizzo di maggioranza<sup>28</sup>. Le misure relative al debito riguardano a mio parere queste ultime e non le prime, con il rischio, costituzionalizzando invece vincoli di contenuto, di irrigidire e restringere eccessivamente l'ambito riservato alla discrezionalità di Governo e Parlamento, specie nei periodi di recessione<sup>29</sup>.

## 2. La Corte gioca d'anticipo sul legislatore costituzionale?

Tra l'altro, l'insistenza e la frenesia con cui il legislatore comunitario torna sulla materia sembra proprio indicare che quelle poste dal diritto dell'Unione europea si configurano come regole di coordinamento delle finanze pubbliche in senso dinamico, mutevoli, cioè, nel tempo a seconda della congiuntura sia in termini qualitativi che quantitativi – dal divieto di disavanzi eccessivi del Trattato di Maastricht, al patto di stabilità, ai limiti all'indebitamento strutturale, alla nuova politica di bilancio "prudente"

---

rinvio mobile) – analogo a quei casi in cui l'intervento di revisione costituzionale ha modificato norme della Carta inserendo richiami ad ulteriori "norme stabilite con legge costituzionale", come, ad esempio, la legge costituzionale n. 1 del 1989 sui reati ministeriali, che, nel modificare l'art. 96 Cost., detta una formula perfettamente analoga a quella della legge costituzionale n. 1 del 2012 con un rinvio alle "norme stabilite con legge costituzionale", intendendo riferirsi così agli artt. 4 e seguenti di se stessa (sul punto, N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., 16, nota 10); o, ancora, la stessa legge costituzionale n. 3 del 2001, di riforma del Titolo V, che, all'art. 10, dispone l'estensione delle "disposizioni della presente legge costituzionale" anche agli enti dotati di autonomia particolare, operando, però, in quel caso, una sorta di rinvio fisso esclusivamente alle disposizioni di revisione della Costituzione (non modificabili, quindi, in via successiva, se non mediante la riapertura di un procedimento di revisione).

<sup>24</sup> Cfr. N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., 16 (del dattiloscritto); *contra*, R. Dickmann, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, cit., 3 s., secondo il quale "la struttura dell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012" configurerebbe "una disposizione di delega legislativa a tutti gli effetti, in quanto dotata delle 'componenti' essenziali di cui all'art. 76 Cost."

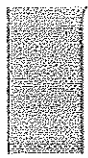
<sup>25</sup> Ovvero l'"ambito competenziale riservato alla legge organica", qualora si acceda alla tesi di N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., 18 ss., spec. 21 (del dattiloscritto), secondo il quale l'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012 introdurrebbe nel sistema delle fonti una vera e propria legge organica, "alla quale è garantita una competenza definita in termini tassativi e al tempo stesso riservata".

<sup>26</sup> Al riguardo, cfr. A. Brancasi, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, cit., 6 (del dattiloscritto).

<sup>27</sup> Sul punto, si vedano le considerazioni critiche di M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, Relazione al Convegno annuale AIC, "Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana", tenutosi a Torino il 27-29 ottobre 2011, i cui Atti sono in corso di pubblicazione, reperibile al sito [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), *paper*, 65.

<sup>28</sup> Sulla distinzione tra regole di coordinamento in senso statico e regole di coordinamento in senso dinamico nel governo dei conti pubblici, cfr. A. Brancasi, *Ambito e regole del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: il quadro costituzionale*, nonché, volendo, G. Rivosecchi, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, entrambi in *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Atti del Convegno di Cagliari 15-16 ottobre 2010, a cura di L. Cavallini Cadeddu, Napoli, Jovene, 2012, rispettivamente 3 ss. e 45 ss.

<sup>29</sup> Al riguardo, si veda ancora la lettera del 28 luglio 2011 di K. Arrow, P. Diamond, W. Sharpe, C. Schultze, A. Blinder, E. Maskin, R. Solow, L. Tyson, indirizzata ai vertici delle istituzioni degli Stati Uniti, *Nobel Laureates and Leading Economists Oppose Constitutional Balanced Budget Amendment*, cit.



del *Six Pack* e del *Fiscal Compact* – sulle quali il sindacato è sempre stato di natura assolutamente politica da parte di Commissione e Consiglio, come dimostra la prassi applicativa del patto di stabilità e la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia (sent. Corte di Giustizia, 13 luglio 2004, in causa 27/04, *Commissione/Consiglio - Patto di Stabilità e Crescita*)<sup>30</sup>.

Sotto questo profilo, viene in questione uno degli aspetti invece meno approfonditi nel richiamato dibattito sul *Fiscal Compact* e sulla legge costituzionale n. 1 del 2012, ovvero la configurazione del sindacato sul recepimento delle regole di governo dei conti pubblici da parte degli ordinamenti degli Stati membri, nonché sul rispetto del rinnovato vincolo di bilancio ove questo sia stato – come nel caso italiano – posto in Costituzione. E' infatti appena il caso di ricordare che sul recepimento delle regole introdotte dal nuovo Trattato è previsto il sindacato della Corte di giustizia (art. 8 del *Fiscal Compact*), non senza, invero, qualche ambiguità, potendosi intendere quest'ultimo circoscritto al solo adeguamento degli ordinamenti interni ai vincoli nella loro rinnovata configurazione o all'effettivo rispetto degli obiettivi parametrici prefissati da parte della legislazione statale e regionale. Si tratta – a mio parere – di due aspetti della questione che vanno tenuti distinti e che difficilmente potranno essere entrambi ricondotti al Giudice della legittimità comunitaria<sup>31</sup>. Dal primo punto di vista, l'attribuzione del controllo alla Corte di giustizia sulla conformità delle scelte degli ordinamenti alle regole di governo dei conti pubblici, di cui all'art. 8 del *Fiscal Compact*, non farà che incentivare le asimmetrie della costruzione europea, attraendo ad un organo giurisdizionale un controllo che, appunto, come dimostrano le richiamate vicende del patto di stabilità, è sempre stato di natura politica. Quanto, invece, al sindacato sulla conformità al rinnovato vincolo di bilancio delle leggi statali e regionali e degli atti aventi forza di legge, non vi è ragione per ritenere che le Corti costituzionali degli Stati membri recedano da un controllo di costituzionalità che si annuncia ben più incisivo rispetto a quello – nel caso italiano – sinora svolto sul mancato rispetto dell'obbligo di copertura di cui all'art. 81, quarto comma, Cost. (ancora) vigente, in ragione dell'ampliamento del parametro di giudizio che l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2012 indubbiamente comporta.

Quello che a mio parere manca nella riflessione degli ultimi mesi su questi temi è proprio una valutazione degli orientamenti assunti in materia dal Giudice delle leggi, che, quantomeno sotto taluni profili, sembra giocare d'anticipo rispetto ai tempi di applicazione della riforma dettati dal legislatore costituzionale (artt. 5, comma 3, e 6, della legge costituzionale n. 1 del 2012), confermandosi così – qualora ce ne fosse stata necessità – principale interprete della disciplina costituzionale adottata<sup>32</sup>. Si riscontrano infatti alcune pronunce che si configurano come una sorta di anticipazione della citata legge costituzionale, sia rispetto all'introduzione del c.d. pareggio di bilancio (*rectius*: equilibrio), sia rispetto all'ulteriore estensione del vincolo di bilancio all'intero settore delle amministrazioni pubbliche, in quanto rilevante in sede europea (ex art. 97, primo comma, Cost. riformato).

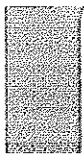
Si allude, anzitutto, alla sentenza del 28 marzo 2012, n. 70, con la quale la Corte costituzionale – in una fase antecedente rispetto alla conclusione dell'*iter* del disegno di revisione dell'art. 81 Cost. – è, per la prima volta, giunta a una declaratoria di incostituzionalità di alcune disposizioni contenute in una legge regionale di bilancio per mancato rispetto dell'obbligo di copertura di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., e per contrasto con i principi sul sistema contabile dello Stato e sul coordinamento della finanza pubblica, posti in essere dal legislatore statale ex art. 117, secondo comma, lett. e), e terzo comma, Cost.

La decisione riveste molteplici profili di interesse: anzitutto, per l'interpretazione estensiva del principio della copertura finanziaria delle leggi regionali, sia sotto il profilo della certezza dei mezzi a tal fine utilizzati, che sotto il profilo temporale. In secondo luogo, la pronuncia si connota per un'interpretazione restrittiva della facoltà di ricorrere all'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio finanziario precedente come strumento idoneo ad assicurare il suddetto obbligo di copertura. Sullo sfondo di questi profili, sembra avere influito non poco l'imminente approvazione del disegno di revisione dell'art. 81 Cost.

<sup>30</sup> Per un approfondimento, sia consentito rinviare a G. Rivosecchi, *Patto di stabilità e Corte di giustizia: una sentenza (poco coraggiosa) nel solco della giurisprudenza comunitaria sui ricorsi per annullamento*, in *Giur. It.*, 2005, 899 ss.

<sup>31</sup> *Contra*, R. Dickmann, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, cit., 2 s.; nonché, sia pure con più articolate motivazioni, M. Poiares Maduro (2012). "Opening Statement", in A. Kocharov (ed.) *Another Legal Monster? An EU Debate on the Fiscal Compact Treaty*, EUI Working Papers, Department of Law, 2012/09, 3-5.

<sup>32</sup> *Contra*, R. Dickmann, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, cit., 2, il quale inspiegabilmente parla di disposizioni dell'art. 81 Cost. "Europe oriented" e quindi non più "susceptibili di interpretazione autonoma da parte della Corte costituzionale, estranea al circuito decisionale tra Stati membri e Istituzioni dell'Unione".



La pronuncia trae origine dal ricorso in via principale dello Stato in riferimento agli artt. 81, quarto comma, 117, secondo comma, lett. e) (riguardo alla materia del sistema contabile unitario) e 117, terzo comma, Cost. (riguardo ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica), avente ad oggetto gli artt. 1, commi da 5 a 9, 5 e 10, comma 2, come integrato dalla nota informativa allegata *sub G*, della legge della regione Campania 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013).

In particolare, il ricorrente solleva questioni relative ad alcuni articoli della citata legge regionale di bilancio che autorizzano l'iscrizione di somme in determinate unità previsionali di base, predisponendo che, ai fini della copertura finanziaria, si faccia riferimento a quote parte del risultato di amministrazione (avanzo di amministrazione) dell'esercizio finanziario precedente, in taluni casi – anche per effetto di modificazioni apportate in via successiva alle norme impugnate – addirittura provenienti da risorse liberate dal Programma operativo regionale 2000/2006 (che consente di ricorrere a fondi strutturali dell'Unione europea per finanziare determinati programmi di sviluppo su base pluriennale). Riguardo a queste disposizioni, il ricorrente assume il loro contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost. e con l'art. 117, commi secondo, lett. e), e terzo, Cost., non essendo stata ancora accertata l'effettiva disponibilità degli stanziamenti delle somme in questione con l'approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2010 (così come invece previsto dall'art. 44, comma 3, della legge regione Campania 30 aprile 2002, n. 7, recante norme sull'ordinamento contabile regionale), e non essendo conseguentemente l'iscrizione di tali somme in bilancio a fini di copertura sufficientemente improntata a congrui criteri di prudenzialità – anche per onorare le obbligazioni assunte dalla regione – commisurati dalla Corte dei conti (Sezione delle Autonomie, delibera n. 14/AUT/2006) in un margine di copertura pari al 70 per cento dei residui perenti.

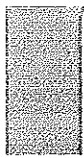
La Corte accoglie le questioni prospettate, accentuando l'interpretazione estensiva dell'obbligo di copertura, da tempo riferito anche alle leggi regionali<sup>33</sup>. Il Giudice delle leggi ritiene infatti "non conforme ai precetti dell'art. 81, quarto comma, Cost. realizzare il pareggio di bilancio in sede preventiva attraverso la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente" ("Diritto", n. 2.1). Al riguardo, la Corte distingue dalla regola "statica" – che implicherebbe la parificazione tra entrate e spese – la portata "dinamica" del principio di equilibrio di bilancio di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., che non permette di superare in corso di esercizio gli stanziamenti consentiti dalla stessa legge di bilancio. La regione Campania, invece, calcolando nella quantificazione preventiva un avanzo presunto e quindi giuridicamente inesistente ai fini della certezza e dell'estensione pluriennale della copertura, avrebbe ampliato in modo illegittimo il ventaglio della spesa autorizzata attraverso l'iscrizione delle partite nell'art. 1 della legge regionale di bilancio ("Diritto", n. 2.1).

Il Giudice delle leggi viene in definitiva ad affermare che – secondo la fisiologia contabile – altro è prevedere l'iscrizione in bilancio dell'avanzo di amministrazione presunto in corso di esercizio e altro è farlo ad anno inoltrato, ben oltre la chiusura dell'esercizio finanziario a cui si riferisce il consuntivo, che ne costituisce, viceversa, l'unico presupposto di accertamento, nonché di successiva reinscrizione e utilizzo. In questa prospettiva, l'interpretazione rigorosa dell'obbligo di copertura nei riguardi delle complesse e variabili fonti di spesa di carattere pluriennale – su cui poggia la dichiarazione di incostituzionalità di alcune disposizioni della legge regionale di bilancio – potrebbe costituire un precedente significativo quando presumibilmente saranno sollevate analoghe questioni per le leggi regionali di bilancio che consentono l'iscrizione di avanzi presunti di amministrazione provenienti dall'esercizio finanziario precedente<sup>34</sup>.

Nelle argomentazioni della Corte colpisce la forte valorizzazione della "forza espansiva" dell'art. 81, quarto comma, Cost., specie quando afferma che la soluzione legislativa adottata dalla regione, anche quando, come nella fattispecie, non risultasse preclusa dall'ordinamento contabile regionale, sarebbe comunque in contrasto con la richiamata disposizione costituzionale (Diritto, n. 2.1). Sotto questo profilo, il Giudice delle leggi porta a ulteriore compimento l'interpretazione estensiva dell'obbligo di copertura, da osservare con puntualità rigorosa per le spese incidenti sull'esercizio in corso, aggiungendo che "deve

<sup>33</sup> Al riguardo, si vedano le sentt. 28 maggio 1975, n. 123, in *Giur. cost.*, 1975, II, 1282 ss.; 31 ottobre 2007, n. 359, in *Giur. cost.*, 2007, III, 3657 ss.; 25 novembre 2008, n. 386, in *Giur. cost.*, 2008, III, 4547 ss.; 26 febbraio 2010, n. 70, in *Giur. cost.*, 2010, 817 ss.; 17 marzo 2010, n. 100, in *Giur. cost.*, 2010, 1115 ss.; 23 aprile 2010, n. 141, *ivi*, 1682 ss.; 1 aprile 2011, n. 106, in *Giur. cost.*, 2011, 1447 ss.; nonché sentt. 18 giugno 2008, n. 213, in *Giur. cost.*, 2008, II, 2374 ss., anche in riferimento alle regioni a statuto speciale.

<sup>34</sup> Si veda, ad esempio, l'art. 17 della legge regione Emilia-Romagna 22 dicembre 2011, n. 22 (Bilancio di previsione della regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2012 e bilancio pluriennale 2012-2014).



essere perseguito il tendenziale equilibrio tra entrate e spese valutando gli oneri derivanti sui pertinenti diversi esercizi".

Destà però non poche perplessità la scelta di estendere pacificamente l'obbligo costituzionale di copertura alla legge regionale di bilancio, atteso che, nelle ricostruzioni prevalenti in dottrina, pur nelle diverse declinazioni, posto il superamento della tesi della legge di bilancio come legge meramente formale<sup>35</sup>, si tratta comunque dell'unica legge non espressamente soggetta all'obbligo di copertura<sup>36</sup>. Da questo punto di vista, ci si sarebbe forse potuti attendere ulteriori motivazioni da parte del Giudice delle leggi per un passaggio particolarmente significativo della pronuncia, specie alla luce delle precedenti dichiarazioni di incostituzionalità di leggi regionali per mancato rispetto dell'obbligo di copertura. Infatti, queste ultime, pur essendo comunque espressione di un'interpretazione estensiva e rigorosa del vincolo, non hanno mai avuto ad oggetto leggi regionali di bilancio, ma soltanto leggi regionali di spesa, o, comunque, di natura diversa dal bilancio<sup>37</sup>.

### 3. Considerazioni conclusive sull'orientamento del Giudice delle leggi rispetto alle tendenze del legislatore (ordinario e costituzionale)

Da questo punto di vista, sembra aver pesato non poco sull'orientamento della Corte il sopra richiamato contesto generale in cui la tendenza del legislatore ordinario e costituzionale è quella opposta di affermare la portata ulteriormente estensiva del vincolo costituzionale come premessa all'introduzione del c.d. pareggio di bilancio e alla soppressione del terzo comma dell'art. 81 Cost., che ne giustifica(va) la non sottoposizione all'obbligo di copertura. Al riguardo, è appena il caso di ricordare che l'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ("Legge di contabilità e finanza pubblica"), ha rafforzato gli strumenti finalizzati a un'interpretazione estensiva dell'obbligo di copertura sia sul piano delle tipologie di copertura ammissibili, che su quello della portata temporale del vincolo costituzionale, confermando, tra l'altro, la disciplina previgente introdotta dal decreto-legge 6 settembre 2002, n. 194 (c.d. decreto "taglia spese" o "blocca spese"), convertito, con modificazioni, dalla legge 31 ottobre 2002, n. 246, e ribadendo, nel contempo, il parallelismo temporale tra onere e copertura mediante esplicite clausole di salvaguardia. Sul punto, risulta anzitutto tutt'altro che pacifico che la disciplina in parola si traduca in interpretazioni maggiormente estensive dell'obbligo di copertura<sup>38</sup>, essendo basata su apparenti automatismi di blocco della spesa, i quali finiscono poi per tradursi in coperture postume che dovranno essere assicurate, se Governo e Parlamento intendono rifinanziare quella determinata legge di spesa che ha esaurito gli oneri posti a copertura, nella successiva legge di stabilità. In ogni caso, il legislatore intende comunque ribadire il vincolo in senso estensivo, affermando, tra l'altro, il carattere "effettivo" e "automatico" della clausola di salvaguardia. Con la prima

<sup>35</sup> Al riguardo, cfr., per tutti, N. Lupo, *Art. 81*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. II, Torino, Utet, 2006 (anche in specifico riferimento alla legge di bilancio regionale).

<sup>36</sup> Al riguardo, cfr. V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969, 399 ss. e 761 ss.; A. Brancasi, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, Giuffrè, 1985, 273 ss.; Id., *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, in *La costituzione economica: Italia, Europa*, a cura di C. Pinelli e T. Treu, Bologna, Il Mulino, 2010, 351 ss., spec. 353.

<sup>37</sup> Ci si riferisce alle sentt. 18 maggio 1959, n. 30, in *Giur. cost.*, 1959, 363 ss.; 19 dicembre 1959, n. 66, ivi, 1168 ss.; 9 giugno 1961, n. 31, in *Giur. cost.*, 1961, 581 ss.; 18 aprile 1967, n. 47, in *Giur. cost.*, 1967, 203 ss.; 28 marzo 1968, n. 17, in *Giur. cost.*, 1968, 67 ss.; 28 dicembre 1968, n. 135, ivi, 782 ss.; 28 maggio 1975, n. 123, in *Giur. cost.*, cit., 1282 ss.; 26 febbraio 2010, n. 70, in *Giur. cost.*, cit., 817 ss.; 17 marzo 2010, n. 100, ivi, 1115 ss.; 23 aprile 2010, n. 141, ivi, 1682 ss.; 1 aprile 2011, n. 106, in *Giur. cost.*, cit., 1447 ss. Maggiore attenzione meritano le sentt. 31 ottobre 2007, n. 359, in *Giur. cost.*, cit., 3657 ss.; 18 giugno 2008, n. 213, in *Giur. cost.*, cit., 2374 ss.; 25 novembre 2008, n. 386, in *Giur. cost.*, 2008, III, 4547 ss., con le quali la Corte censura rispettivamente l'art. 44 della legge della Regione Siciliana 23 dicembre 2002, n. 23 ("Norme finanziarie urgenti - Variazione al bilancio della Regione Siciliana per l'anno finanziario 2002 - Seconda misura salva deficit"); l'art. 2, comma 7, della legge della Regione Sardegna 28 dicembre 2006, n. 21 ("Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2007 e disposizioni per la chiusura dell'esercizio 2006"); e l'art. 5 della legge Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 ("Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8"), che comunque presentano carattere diverso dalla legge di bilancio regionale, trattandosi, nel primo e terzo caso, di disposizioni relative a "manovre correttive" regionali, e, nel secondo, di una disposizione di spesa nuova coperta con un incremento tendenziale del gettito a legislazione vigente.

<sup>38</sup> Cfr. A. Brancasi, *L'ordinamento contabile*, cit., 171 s., il quale, sia pure in riferimento al c.d. "taglia-spesa" (ma la disciplina è ribadita dall'art. 17, commi 10-14, della legge n. 196 del 2009, in riferimento ai richiamati meccanismi della c.d. clausola di salvaguardia), osserva che, seguendo una lettura rigorosa dell'art. 81, quarto comma, Cost., si dovrebbe considerare incostituzionale la legge che sottostimi la spesa nell'indicare la copertura al momento in cui entra in vigore, mentre, secondo la normativa in parola, "essa sarebbe destinata soltanto a perdere di efficacia una volta raggiunto il tetto di spesa".



espressione, si intende l'obbligo di individuare con sufficiente determinatezza le misure di intervento in caso di oneri superiori la previsione; con la seconda, la disciplina contabile è volta ad assicurare la diretta applicabilità della clausola di salvaguardia – senza il ricorso, cioè, ad ulteriori misure legislative, ma, eventualmente, soltanto ad atti di natura amministrativa – e si traduce nel principio di stretta corrispondenza tra l'onere e la relativa copertura<sup>39</sup>. Tale approccio presuppone però che le funzioni allocative e redistributive del Parlamento che si esprimono nel finanziamento delle leggi di spesa debbano necessariamente corrispondere alle risorse disponibili, stabilendo così che il legislatore possa riconoscere soltanto diritti finanziariamente condizionati<sup>40</sup>, nella misura in cui le leggi che generano automatismi di spesa possono essere attuate soltanto nei limiti della spesa coperta<sup>41</sup>.

Guardando al fondamento delle argomentazioni addotte per giustificare la pronuncia di incostituzionalità, nel caso della sentenza n. 70 del 2012 colpisce il rigore dell'interpretazione estensiva dell'obbligo di copertura, ulteriormente sviluppata in pronunce di poco successive, sino a ricomprendervi, appunto, la legge regionale di bilancio. L'impressione finale è che la Corte – in questa come in altre occasioni – imprima una sorta di accelerazione ai tempi di applicazione della legge costituzionale n. 1 del 2012: anzitutto riconoscendo, nell'art. 81 Cost. (ancora) vigente, una "forza espansiva" del principio di equilibrio, se non di pareggio di bilancio, richiamato esplicitamente in più passaggi della pronuncia. In secondo luogo, per l'estensione dell'obbligo di copertura anche alla legge di bilancio, quando il parallelo intervento del legislatore costituzionale ha, tra l'altro, soppresso il terzo comma dell'art. 81 Cost., e, con esso, la sopra richiamata distinzione tra il piano della legge di bilancio e quello delle leggi di spesa, volto comunque ad assicurare che le normali leggi non alterino gli equilibri di bilancio<sup>42</sup>. Venendo meno questa prospettiva, si spiegherebbe la suddetta estensione dell'obbligo di copertura.

Assunta in questi termini la pervasività dell'obbligo di copertura, il Giudice delle leggi estende coerentemente il suddetto orientamento ad altre questioni sempre sollevate in via principale. Esempiativa, al riguardo, la sentenza 10 maggio 2012, n. 115, con la quale viene dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 luglio 2011, n. 10 ("Interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore"), in ragione dell'insufficiente determinatezza di coperture effettuate mediante generiche riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa quale effetto della reiscrizione degli stanziamenti nella legge di bilancio. In tal modo, la Corte giunge a un'ulteriore valorizzazione del (sempre più convintamente presupposto) principio di equilibrio di cui all'art. 81 Cost. ancora vigente, che – si legge in motivazione, con richiamo alle argomentazioni della sentenza n. 70 del 2012 – "non si realizza soltanto attraverso il rispetto del meccanismo autorizzatorio della spesa, il quale viene salvaguardato nel limite dello stanziamento di bilancio, ma anche mediante la preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti da nuove disposizioni" ("Diritto", n. 4).

La pronuncia richiamata riveste una portata meno dirompente rispetto all'immediato precedente, in quanto, in questo caso, essa non investe una legge regionale di bilancio, ma soltanto – per il profilo che qui rileva – la disposizione di una legge regionale per difetto di copertura, collocandosi, quindi, nel filone giurisprudenziale – anche sopra richiamato<sup>43</sup> – relativo alle leggi regionali di natura diversa da quella bilancio. Non vi è tuttavia dubbio che essa confermi l'orientamento da un lato – sul piano strettamente contabile – a sanzionare la carenza di analitiche quantificazioni su partite di bilancio promiscue, fornendo un'interpretazione rafforzata dell'obbligo di copertura in presenza di oneri finanziari continuativi per gli esercizi futuri<sup>44</sup>, e, dall'altro – quanto all'interpretazione dell'art. 81 Cost. – ad estendere la portata del vincolo di bilancio in termini di equilibrio (se non addirittura di pareggio, a più riprese evocato) con affermazioni

<sup>39</sup> Per un approfondimento, anche in riferimento alla carenza di obblighi di informazione alle Camere sulle modalità di copertura adottate, sia consentito rinviare a N. Lupo e G. Rivosecchi, *Finanza pubblica: principi ordinatori e tendenze evolutive*, in *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, a cura di M. Pellegrini, Padova, CEDAM, 2012, 197 ss., spec. 200 s.

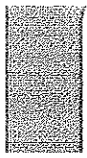
<sup>40</sup> Al riguardo, cfr., ad esempio, C. Pinelli, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, a cura di A. Ruggeri, Torino, Giappichelli, 1994, 548 ss.

<sup>41</sup> Per lo sviluppo di questa critica, sia consentito rinviare a G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 340 ss.

<sup>42</sup> Per un approfondimento di questa prospettiva, cfr. A. Brancasi, *L'ordinamento contabile*, cit., 115 ss. e 161 ss.; nonché G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 222 ss.

<sup>43</sup> V. *supra*, nota 37.

<sup>44</sup> Al riguardo, v. ancora le richiamate sentt. nn. 213 del 2008, 100 del 2010 e 272 del 2011.



talmente nette e dal carattere così apodittico che mai precedentemente avevano connotato le pronunce del Giudice delle leggi.

La giurisprudenza richiamata sembra quindi muoversi lungo il duplice crinale dell'affermazione pervasiva del vincolo di bilancio, da un lato, e dei principi inderogabili di coordinamento della finanza pubblica (riferibili all'intero sistema delle autonomie territoriali), dall'altro<sup>45</sup>. Si tratta, quindi, di decisioni di ripristino della legalità costituzionale-finanziaria violata dalle scelte del legislatore regionale di operare quantificazioni non sufficientemente determinate delle diverse spese su partite di bilancio sostanzialmente promiscue<sup>46</sup>, ma che non possono non essere lette anche come diretto riflesso dei rinnovati vincoli europei al governo dei conti pubblici e delle esigenze di risanamento di cui anche il Giudice delle leggi sembra farsi sempre più ortodosso interprete.

E' tuttavia difficile sfuggire al dubbio che, di fronte alla crisi, il diffuso (e sempre più contraddittorio) sentimento di ansia e di paura suscitato dall'andamento dei mercati si rifletta troppo spesso sull'agire delle istituzioni europee e nazionali, prevalendo sui razionali obiettivi di garantire finanze in equilibrio e debito sostenibile, quando in realtà il primo risulta in contrasto con le seconde. In altre parole, anche nella riforma dell'art. 81 Cost., la funzione di revisione e manutenzione costituzionale si colloca sul delicato crinale tra esigenze di stabilità ed esigenze di mutamento insite nelle Carte stesse non soltanto rispetto a scelte razionali degli individui fondanti la comunità politica, ma rispetto a pulsioni irrazionali – quali passioni ed emozioni – che comunque agiscono al momento costituente<sup>47</sup>. Se è vero che le Costituzioni (e le Corti costituzionali) parlano quindi sia alle menti che ai cuori, è forse opportuno valutare, sotto il secondo profilo, quale sia il sentimento di volta in volta a prevalere, in quanto l'ansia e la paura mal si conciliano con i tempi e i modi della decisione razionale e soprattutto con il conseguimento degli obiettivi che essa stessa si prefigge.

<sup>45</sup> In proposito, cfr., ad esempio, G.M. Salerno, *Alcune riflessioni sulla nuova costituzione finanziaria della Repubblica*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, 119 ss.; nonché, sull'ampia e pervasiva nozione di coordinamento della finanza pubblica avvalorata dalla giurisprudenza costituzionale, C. Chiappinelli, *La Corte costituzionale fa il punto sui rapporti tra dimensione del controllo affidato alla Corte dei conti ed esigenze di coordinamento della finanza pubblica*, in *Giustizia civile*, fasc. 7-8/2008, 1617 ss.

<sup>46</sup> Mediante la valorizzazione del rendiconto come limite e parametro di controllo della legalità finanziaria nella gestione di bilancio dell'Esecutivo: sotto questo profilo, si richiama incidentalmente anche la vicenda della reiezione parlamentare – nella seduta della Camera dei deputati dell'11 ottobre 2011 – dell'art. 1 del Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato, che avrebbe potuto avere esiti diversi (sino all'assimilazione alla sfiducia: cfr. A. Pace, *La bocciatura che è una sfiducia*, in *la Repubblica*, 12 ottobre 2011, 35) rispetto all'orientamento assunto dalla Camera che, dopo la bocciatura, consentì la presentazione di un disegno di legge di identico contenuto.

<sup>47</sup> In questa prospettiva, si vedano, ad esempio, J. Elster, *Ulisse liberato. Razionalità e vincoli* (2000), trad. it. Bologna, Il Mulino, 2004, spec. 129 s.; S. Holmes, *Passions and Constraint. On the Theory of Liberal Democracy*, The University of Chicago press, 1995, trad. it. *Passioni e vincoli. I fondamenti della democrazia liberale*, Torino, Edizioni di Comunità, 1998, 192 ss. Per una recente riflessione sul tema, cfr. C. Decaro – N. Lupo – G. Rivosecchi, *La "manutenzione" della giustizia costituzionale italiana. Un'opera necessaria, da non lasciare solo alla Corte costituzionale*, in *La manutenzione della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*, Atti del seminario annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa - Luiss Guido Carli, 18 novembre 2011, a cura di C. Decaro, N. Lupo, G. Rivosecchi, Torino, Giappichelli, 2012, IX ss.





**Morgante D.**, *Controlli della Corte dei conti e controlli regionali: autonomia e distinzione nella sentenza della Corte costituzionale n. 60/2013*, in *Federalismi.it*, n. 9/2013

Il contributo dottrinale intende evidenziare i possibili ulteriori sviluppi della giurisprudenza costituzionale anche per l'accesso della Corte dei conti alla Corte costituzionale nella sede del controllo, riconducibili alla più chiara distinzione, contenuta nella sentenza n. 60/2013 in commento, tra il controllo di gestione di tipo aziendalistico e quello attribuito alla Corte dei conti "sulla legittimità e regolarità della gestione" – incentrato com'è su "parametri e vincoli normativi" – funzionale tanto al conseguimento di obiettivi di coordinamento della finanza pubblica quanto al rispetto della tenuta degli equilibri di bilancio (art. 81, quarto comma, Cost.) della finanza regionale.



**CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI E CONTROLLI REGIONALI: AUTONOMIA E  
DISTINZIONE NELLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 60/2013\***

di

**Daniela Morgante**  
*(Magistrato della Corte dei conti)*

1 maggio 2013

**Sommario:** **1.** La pronuncia in commento e la sua collocazione. **2.** I contenuti della sentenza n. 60/2013. **3.** La giuridicizzazione del controllo sulla gestione della Corte dei conti. **4.** Implicazioni e prospettive: il possibile superamento della sentenza n. 37/2011.

**1. La pronuncia in commento e la sua collocazione**

Da qualche tempo la Corte costituzionale ci sta abituando a un rinnovato approccio al diritto costituzionale della contabilità e della finanza pubblica, improntato a un elevato livello di approfondimento delle complesse technicalità sottostanti alle questioni giuridiche trattate, quale prezioso sostrato conoscitivo che ha consentito alla Corte, più volte oramai, di orientarsi verso soluzioni che, ben lungi dall'essere astratte affermazioni di principio, sono sempre più congrue e pertinenti alle tematiche affrontate e quanto mai calate nella reale sostanza dei problemi <sup>(1)</sup>.

Così è anche per la recentissima sentenza 26 marzo - 5 aprile 2013, n. 60, resa nel giudizio per conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano in merito alla

---

\* Contributo valutato dalla Direzione.

<sup>(1)</sup> Si veda ad esempio, per una rassegna degli orientamenti inerenti al principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. D. MORGANTE, *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, Federalismi n. 17/2012.

deliberazione della Corte dei conti - Sezione di controllo per il Trentino-Alto Adige - Sede di Bolzano del 19 dicembre 2011, n. 4/2011/INPR, recante “*L’approvazione del programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l’anno 2012*”, impugnata in relazione al suo asserito contrasto con lo Statuto speciale TAA e la relativa normativa attuativa <sup>(2)</sup>.

Si analizzeranno di seguito i contenuti di tale pronuncia, che segna, per più versi, un sensibile mutamento di corso negli orientamenti della Consulta in merito alla natura delle funzioni di controllo della Corte dei conti. Se ne porranno in luce anche i rapporti con la recente costituzionalizzazione del principio di pareggio di bilancio e con gli interventi normativi che, quali quelli contenuti nel d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 convertito dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, hanno da ultimo apportato incisive modifiche ai contenuti, e conseguentemente alla natura, delle funzioni di controllo della Corte dei conti, prospettandone le possibili implicazioni.

## **2. I contenuti della sentenza n. 60/2013**

Come già accennato, il conflitto di attribuzioni oggetto della pronuncia in commento verteva sulla delibera della Sezione di controllo della Corte dei conti di Bolzano n. 4/2011/INPR, di approvazione del programma dei controlli per il 2012, con particolare riferimento alla previsione di «accertamenti interni sulla sana gestione finanziaria della Azienda sanitaria della Provincia autonoma di Bolzano» e dei «comuni con popolazione superiore ai 7.000 abitanti» <sup>(3)</sup>.

Lamentava la Provincia la violazione, ad opera dell’avversata deliberazione della Magistratura contabile, delle proprie speciali ed esclusive prerogative costituzionali statutarie in punto di poteri di controllo funzionali all’attività di vigilanza sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e di controllo successivo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali e degli altri enti ed organismi (enti strumentali, aziende sanitarie, camere di commercio

---

<sup>(2)</sup> Il conflitto di attribuzioni è stato sollevato in riferimento, più nel dettaglio, all’articolo 79, terzo comma, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (*Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige*), all’articolo 6, comma 3-bis, del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 (*Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige per l’istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano*), e all’articolo 4, comma 1, del d.lg. 16 marzo 1992, n. 266 (*Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento*).

<sup>(3)</sup> I suddetti controlli avevano, tra l’altro, ad oggetto l’accertamento: della realizzazione dei piani e programmi adottati in sede normativa e amministrativa; del funzionamento dei controlli interni; della conformità dell’azione amministrativa alla disciplina finanziario-contabile e ai parametri della legittimità e sana gestione finanziaria, valutandone i risultati in termini di efficacia, efficienza ed economicità, anche alla luce delle norme metodologiche e di controllo pubblicate dall’Organizzazione internazionale delle istituzioni superiori di controllo (INTOSAI) e dei criteri guida comunitari di attuazione delle norme di controllo INTOSAI (1988).

e altri enti a ordinamento e finanziamento regionale o provinciale) espressamente riservate all'amministrazione provinciale dall'art. 79, comma 3, Stat. Spec. <sup>(4)</sup>. Ne deduceva che la Corte dei conti avrebbe unicamente la funzione di effettuare una valutazione "a valle" delle risultanze trasmesse dalla Provincia inerenti agli esiti dei controlli dalla stessa effettuati, senza poter avviare in modo diretto ed immediato propri autonomi procedimenti di controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali e delle aziende sanitarie.

Lamentava anche la violazione dell'art. 4, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (*Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento*), che preclude alla legge "nelle materie di competenza propria della regione o delle province autonome" di "attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione". Osservava poi che l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 non consente l'applicazione delle disposizioni del Titolo V della Parte II della Costituzione alle Province autonome di Trento e di Bolzano se non per «*le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite*» dallo statuto

---

<sup>(4)</sup> Richiamava in proposito la Provincia di Bolzano la specialità del quadro normativo inerente all'assetto dei propri rapporti finanziari con lo Stato, ulteriormente differenziato – a seguito dell'Accordo di Milano, sottoscritto il 30 novembre 2009 tra i Ministri dell'economia e delle finanze e per la Semplificazione normativa e i Presidenti delle Province autonome di Trento e Bolzano – dalle conseguenti modifiche statutarie apportate dall'art. 2, commi da 107 a 125, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), in relazione all'art. 79, terzo comma, dello Statuto di autonomia. Detta disposizione statutaria, come modificata, quanto al "concorso agli obiettivi di finanza pubblica", nell'escludere per la Regione e le due Province autonome l'applicabilità della relativa disciplina prevista per gli altri enti territoriali, prevede che le stesse "concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno ..." e che "Fermi restando gli obiettivi complessivi di finanza pubblica, spetta alle province stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali, ai propri enti e organismi strumentali, alle aziende sanitarie, alle università non statali di cui all'articolo 17, comma 120, della legge 15 maggio 1997, n. 127, alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e agli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria". E' inoltre stabilito che "Le province vigilano sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti di cui al presente comma ed esercitano sugli stessi il controllo successivo sulla gestione dando notizia degli esiti alla competente sezione della Corte dei conti».

Tra le norme di attuazione statutaria, modificate in coerenza con le richiamate modifiche del Titolo VI dello Statuto, l'art. 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988, introdotto dall'art. 1, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 166 (*Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, in materia di controllo della Corte dei conti*) dispone che «in attuazione e per le finalità di cui all'articolo 79 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, sono esercitati rispettivamente dalla Provincia di Trento e dalla Provincia di Bolzano i controlli, anche di natura collaborativa, funzionali all'attività di vigilanza sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e il controllo successivo sulla sana gestione relativi agli enti locali e agli altri enti e organismi individuati dall'articolo 79, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 670 del 1972; degli esiti dei controlli è data notizia alla competente sezione della Corte dei conti».

speciale (c.d. “clausola di maggior favore”; C. cost., sent. n. 145 del 2005, n. 314, n. 103 e n. 48 del 2003, e n. 408 del 2002, ord. n. 377 del 2002). Ne deduceva che lo Stato non potrebbe invocare le proprie prerogative connesse alla materia di potestà concorrente «*coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*» al fine di legittimare il controllo successivo sulla gestione degli enti locali e delle aziende sanitarie della Provincia autonoma da parte della sezione regionale della Corte dei conti, atteso che l’art. 79 del d.P.R. n. 670 del 1972 e l’art. 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988, come modificato dall’art. 1, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 166 (*Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, in materia di controllo della Corte dei conti*) costituirebbero concreta applicazione delle «*modalità di coordinamento della finanza pubblica*» concordate tra lo Stato e le Province autonome ai sensi degli articoli 104 e 107 dello statuto di autonomia. Richiamava al riguardo le sentenze della Corte costituzionale n. 323 del 2011, n. 287 e n. 263 del 2005 e n. 520 del 2000, con le quali è stata tra l’altro riconosciuta l’integrazione del parametro del giudizio di costituzionalità anche ad opera delle norme di modifica o integrazione del Titolo VI dello statuto speciale adottate con legge ordinaria secondo lo speciale procedimento previsto dall’art. 104 dello statuto stesso, nonché con le norme di attuazione statutaria.

Riconosceva la Corte costituzionale l’integrale infondatezza del ricorso con riferimento: 1) sia alle censure basate sull’assunto che lo Stato - e, per esso, la Corte dei conti - sarebbe titolare di funzioni di controllo soltanto di secondo grado e nel caso avrebbe avocato a sé funzioni di controllo ascrivibili in via esclusiva all’amministrazione provinciale e asseritamente precluse sino all’espletamento di dette funzioni; 2) sia alle doglianze inerenti all’asserita lesione delle prerogative provinciali nella materia del «*coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*» garantite dagli invocati parametri statutari e dalle relative norme di attuazione, interpretate anche alla luce della “clausola di maggior favore” di cui all’art. 10 l. cost. n. 3/2001.

Quanto al primo ordine di censure, con riguardo all’invocata lesione dell’art. 79, terzo comma, dello Statuto di autonomia, osserva la Corte che la previsione che la Provincia di Bolzano concordi con lo Stato «*gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo*» non risponde più a una esclusiva della Provincia, ma è oramai sancita, sia pure in termini facoltizzanti, dall’art. 20 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, con riguardo alla generalità

degli enti territoriali. Ad ogni modo, detta previsione, attenendo alla definizione dei contenuti dei vincoli finanziari, “*non determina, di per sé, alcuna alterazione del regime dei controlli finanziari orientati alla salvaguardia degli obiettivi complessivi di finanza pubblica*”, che si collocano sul piano del riscontro successivo ad opera di un organo terzo, e dunque su un piano distinto e autonomo rispetto a quello rappresentato dai vincoli sostanziali e finanziari sottostanti, che costituiscono invece l’oggetto dell’attività di controllo. In altri termini «*l’accordo è lo strumento [...] per conciliare e regolare in modo negoziato [...] il concorso alla manovra di finanza pubblica delle Regioni a Statuto speciale*» (e oramai anche di quelle a statuto ordinario) (sentenze n. 118 del 2012 e n. 82 del 2007), come peraltro postulato, sotto analogo profilo, anche dall’articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione), alla cui attuazione gli invocati parametri statutarî e le relative norme di attuazione sono dichiaratamente rivolti. Ne consegue che le modalità positivamente determinate mediante le quali le Province autonome di Trento e di Bolzano (ma trattasi di principio generale, valevole per tutte le Regioni, sia a statuto speciale che, a fortiori, a statuto ordinario) concordano con il Ministro dell’economia gli obiettivi di finanza pubblica ed esercitano le relative funzioni di coordinamento degli enti locali e delle aziende sanitarie, non attribuiscono alle medesime Province alcun titolo di esclusività nello svolgimento delle pertinenti funzioni di controllo e vigilanza” (sent. n. 60/2013). In buona sostanza, dice la Consulta, gli obiettivi di concorso delle autonomie territoriali agli equilibri della finanza pubblica complessiva possono essere anche concordati, come del resto è auspicabile che sia, essendo la sostanziale condivisione dell’obiettivo da parte dei diversi livelli di governo del territorio chiamati a realizzarlo un elemento fondamentale per l’effettività, lealtà ed efficacia del loro apporto collaborativo <sup>(5)</sup>. La fissazione concordata dell’obiettivo, quale possibile modalità di determinazione del contributo all’equilibrio finanziario di sistema del singolo ente territoriale, non incide peraltro sulla spettanza delle funzioni di controllo e vigilanza sul conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica degli territoriali e di quelli che ad essi fanno capo dal punto di vista ordinamentale e finanziario (per l’appunto aziende sanitarie, etc.) e non vale *ex se* a traslarla dalla Corte dei conti alla Provincia in modo esclusivo.

La Corte riporta quindi, con coerenza logica ancor prima che giuridica, il percorso argomentativo nel suo corretto sentiero, sentiero che non può muovere, come erroneamente fatto dalla Provincia ricorrente, dal richiamo della disciplina della fissazione del contributo

---

<sup>(5)</sup> In argomento F. GASTALDI, L. GIURIATO, *Il Patto di stabilità interno: l’esperienza italiana e il confronto con i paesi dell’Unione monetaria europea*.

delle autonomie alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica generale, proprio in quanto la questione di costituzionalità non verte sulla detta disciplina, inerendo invece alla spettanza (alla Corte dei conti ovvero alla sola amministrazione provinciale) delle funzioni di controllo sul raggiungimento di detti obiettivi. Dunque, il punto di partenza del ragionamento giuridico non può che essere, come correttamente rettificato dalla Corte costituzionale, quello della disciplina, per l'appunto, delle funzioni di controllo.

Così corretta la prospettiva di impostazione e di analisi delle tematiche in questione, il percorso argomentativo seguito dalla Corte costituzionale segue in modo assolutamente consequenziale. Muove il Giudice delle Leggi dalla considerazione della natura della delibera avversata, di atto di esercizio del controllo successivo sulla gestione economico-finanziaria (sia pur in via preliminare e programmatica, trattandosi per l'appunto della delibera di fissazione del programma di controllo), e dunque del suo ambito soggettivo e oggettivo e dei relativi criteri di successivo svolgimento. Tale tipologia di controllo trova la sua disciplina anzitutto nell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (*Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*), che lo prevede con riferimento al complesso delle amministrazioni pubbliche, in funzione di referto al Parlamento e alle altre assemblee elettive, quale “*volto a verificare, anche in corso di esercizio, la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni di ciascuna amministrazione*”. La funzione di controllo sugli equilibri di bilancio spettante alla Corte dei conti è stata poi espressamente estesa a tutti gli enti territoriali dall'articolo 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*), “*ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea*”. Successivamente, sugli enti locali e del Servizio sanitario nazionale - ai quali si riferivano le censure della Provincia ricorrente - l'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) ha attribuito alla Corte dei conti un controllo diretto sui bilanci anche attraverso i revisori dei conti, nei confronti dei quali vengono emanate apposite linee-guida dalla Corte stessa (art. 1, comma 167, della legge n. 266 del 2005). Evidenzia quindi la Corte costituzionale come le richiamate disposizioni abbiano “*esteso a tutto il territorio nazionale i controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale ai fini del rispetto del patto di stabilità interno e degli equilibri della finanza pubblica, configurando un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e consuntivi di ciascun ente locale*”.



Da ultimo, l'art. 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*), recentemente introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (*Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali ...*), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha rafforzato i detti controlli attribuiti alle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali, ai fini della verifica degli equilibri di bilancio, passando dall'originario modello di controllo "collaborativo" a un modello di controllo dotato *ex lege* di vera e propria efficacia inibitoria, che si estrinseca – in caso di esito sfavorevole e di mancato adeguamento dell'ente locale alle pronunce di accertamento di irregolarità contabili o di eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica – nella preclusione operativa dell'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria <sup>(6)</sup>.

Noto e consolidato è l'orientamento della Corte costituzionale circa la piena compatibilità del suddetto controllo successivo sulla gestione economico-finanziaria degli enti territoriali nonché di quelli del SSN esercitato dalla Corte dei conti con l'autonomia riconosciuta dal Titolo V della Costituzione ai livelli di governo del territorio ivi garantiti. Ha ripetutamente chiarito la Corte che detto controllo "è finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea (*ex plurimis*, sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006). Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267 del 2006; analogamente, anche le sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011 e n. 179 del 2007)".

Di particolare rilievo le considerazioni inerenti alle caratteristiche del controllo in questione, in ordine alle quali la sentenza n. 60/2013 sviluppa ulteriormente argomenti già enucleati in precedenti pronunce. In particolare, si afferma che il controllo obbligatorio sui bilanci degli

---

<sup>(6)</sup> D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174/2012*, Federalismi n. 1/2013; ID., *L'accesso alla giustizia contabile alla luce delle novità introdotte dal d.l. n. 174/2012 convertito dalla legge n. 213/2012. Problematiche inerenti al contributo unificato*, Federalismi n. 6/2013.

enti locali e degli enti del SSN di cui all'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 *“si pone in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio”* (sent. n. 60/2013). Detto controllo è intestato alla Corte dei conti, quale *“organo dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995) al quale, in considerazione della sua “specializzazione nella materia della contabilità pubblica”, la Costituzione assegna “il controllo complessivo della finanza pubblica per tutelare l’unità economica della Repubblica (art. 120 Cost.) ed assicurare, da parte dell’amministrazione controllata, il «riesame» (sentenza n. 179 del 2007) diretto a ripristinare la regolarità amministrativa e contabile”* (sent. n. 198/2012). Una tipologia di controllo che è dunque *“ascrivibile alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità, di tipo complementare al controllo sulla gestione amministrativa”* (sentenza n. 179 del 2007), di cui invece la ricorrente Provincia autonoma di Bolzano rivendica la titolarità esclusiva in forza dei richiamati parametri statuari e delle norme di attuazione.

Dunque – e qui una delle affermazioni più importanti e potenzialmente foriera di ulteriori possibili sviluppi - non un controllo di legittimità consistente nell'apprezzamento *a posteriori* – per l'appunto, in una *“prospettiva statica”* – della conformità a legge di un atto già adottato per quanto ancora in una fase in cui la relativa efficacia è destinata a integrarsi a seguito dell'esito positivo del controllo, ma nemmeno un controllo meramente gestionale, basato su parametri metagiuridici e di matrice aziendalistica ed empirica: si tratta, invece, di un *tertium genus* rappresentato da un *“sindacato di legalità e regolarità”*, che ha in comune con il controllo di legittimità il riferimento a parametri di natura sostanzialmente normativa, tali essendo quelli, pur se di matrice finanziaria e contabile, che sono comunque regole che si impongono all'agire dell'operatore e che, del resto, integrano quella branca del diritto data dalla contabilità pubblica; differenziandosi peraltro dal controllo di legittimità per la sua prospettiva per l'appunto *“dinamica”*, finalizzata non alla integrazione *a posteriori* dell'efficacia di un atto già adottato, quanto piuttosto al riscontro della *“legalità/regolarità”* (quale conformità alle regole contabili e finanziarie) di una complessiva gestione articolatasi (o destinata ad articolarsi nel caso del controllo sui bilanci preventivi) lungo un determinato arco temporale (di regola annuale) allo scopo (*“dinamico”*) della eventuale adozione di *“misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio”* (sent. n. 60/2013) nonché delle regole finanziarie e contabili eventualmente violate.

Ne ricava la Consulta, quanto alla specifica impugnativa all'esame, *“che tale controllo si pone su un piano distinto da quello ascrivibile alle funzioni di controllo e vigilanza sulla gestione amministrativa spettanti alla Provincia autonoma di Bolzano, non potendosi desumere dalle norme statutarie e dalle relative norme di attuazione ... alcun principio di esclusività in merito alla titolarità di funzioni di controllo e di vigilanza sul conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie. Né, in maniera speculare, il suddetto controllo della Corte dei conti sulla gestione economico-finanziaria preclude in alcun modo l'istituzione di ulteriori controlli riconducibili all'amministrazione provinciale ai sensi di quanto previsto dall'art. 79, terzo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972 e dall'art. 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988, a fortiori in seguito alle modificazioni e integrazioni apportate dall'articolo 2, commi da 107 a 125, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010) alle norme statutarie, in esito al cosiddetto Accordo di Milano (sottoscritto il 30 novembre del 2009 tra i Ministri dell'economia e delle finanze e per la semplificazione normativa e i Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano), le quali hanno ulteriormente differenziato lo statuto di autonomia in materia finanziaria e tributaria”* (sent. n. 60/2013). Dunque, assoluta distinzione tra i controlli della Corte dei conti e quelli intestati all'amministrazione provinciale dallo Statuto speciale e dalla relativa normativa attuativa, stante la integrale separatezza e reciproca autonomia delle rispettive fonti normative istitutive e disciplinanti nonché della rispettiva *ratio* e collocazione istituzionale.

Precisa in proposito la Corte costituzionale che *“Non vale, in senso contrario, richiamare il carattere “collaborativo” dei controlli sugli enti locali e sulle aziende sanitarie attribuiti alla Provincia autonoma di Bolzano, espressamente affermato dall'art. 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988, al fine di dedurre l'interferenza dei controlli programmati dall'impugnata delibera della sezione regionale della Corte dei conti con il piano dei controlli riservati all'amministrazione provinciale”*. I controlli previsti dalla normativa statutaria e speciale e quelli attribuiti alla Corte dei conti dalla legislazione statale richiamata hanno natura, contenuti e finalità diverse. *“Infatti, l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d. l. n. 174 del 2012, ha istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, piuttosto ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio, che si collocano pertanto su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa (intestato alla*

Provincia autonoma), *almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e la regolarità dei conti*” (sent. n. 60/2013).

La Consulta si spinge dunque ancora oltre, rispetto alla precedente richiamata giurisprudenza, nella valorizzazione della ricordata “*prospettiva dinamica*” dei controlli finanziari della Corte dei conti che, pur avendo a oggetto la gestione e pur quando successivi rispetto a essa, sono connotati da una intrinseca e coesistente prodromicità alla adozione delle misure correttive finalizzate alla salvaguardia degli equilibri finanziari riguardati secondo un approccio prospettico-evolutivo, oggi più che mai, dopo l’esplicito riferimento al canone della “*sostenibilità finanziaria*” formulato dal d.l.n.174/2012, non limitato all’esercizio in questione, ma rivolto anche a tutti quegli esercizi futuri sui cui equilibri le odierne irregolarità gestionali possono avere impatto. Ciò in linea con l’incisivo rafforzamento che la detta “*prospettiva dinamica*” dei controlli della Magistratura contabile ha tratto dai più recenti interventi legislativi che, come detto, hanno via via “armato” il controllo “collaborativo” di conseguenze *ex lege* di natura cogente, inibitoria ovvero sanzionatoria, a tutela degli equilibri finanziari prospettici, più pervasivamente assicurati dal rinnovato significato “dinamico” assunto dal principio di “*copertura finanziaria*”, oramai stabilmente affiancato da quello della “*sostenibilità finanziaria*” (d.l.n. 174/2012 conv. dalla l. n. 213/2012), quale più pregnante risvolto attuativo del neo-costituzionalizzato principio del pareggio di bilancio e del correlato divieto di indebitamento, che sono oramai da valutarsi non più in termini meramente statici e algebrici, riferiti al singolo bilancio interessato, bensì in una ben più lungimirante ed estesa visione prospettico-evolutiva che tenga conto dell’impatto delle eventuali irregolarità che inficiano il singolo esercizio sugli equilibri finanziari anche degli esercizi a venire <sup>(7)</sup>.

Per quanto il suddetto *jus superveniens* abbia determinato sensibili limitazioni dell’autonomia degli enti territoriali – che peraltro non erano state oggetto di impugnazione nel giudizio in questione – ne anticipa la Consulta la non irragionevolezza “*in forza del diverso interesse* (rispetto a quello invece perseguito dalle norme statutarie speciali) *alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell’unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli* (intestati alle Sezioni regionali della Corte dei conti) *in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost., rispetto ai quali l’art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 – puntualmente richiamato nella premessa della delibera oggetto di impugnazione – integra i*

---

<sup>(7)</sup> D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174/2012*, Federalismi n. 1/2013; ID., *L’accesso alla giustizia contabile alla luce delle novità introdotte dal d.l. n. 174/2012 convertito dalla legge n. 213/2012. Problematiche inerenti al contributo unificato*, Federalismi n. 6/2013; ID., *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, Federalismi n. 17/2012; ID., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, Federalismi n. 14/2012.

*parametri interposti di costituzionalità nel presente conflitto*”. Anzi, afferma il Giudice delle Leggi, la differenziazione “quanto a parametro e finalità perseguite” dei controlli della Corte dei conti rispetto a quelli spettanti alla Provincia autonoma si giustifica “a fortiori *alla luce del peculiare status che connota le autonomie locali nelle regioni ad autonomia differenziata e che conseguentemente giustifica il concorso dei controlli esterni, attribuiti ad un organo di garanzia terzo e indipendente rispetto all’amministrazione provinciale, a fini di tutela degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica.*

In definitiva, afferma la Corte, le norme statutarie e quelle di relativa attuazione, nonché il quadro normativo e quello delineato dalla giurisprudenza costituzionale “*non consentono di ricondurre in via esclusiva all’amministrazione provinciale le funzioni di controllo e di vigilanza sul conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie. Diversamente, non si spiegherebbero, tra l’altro, i previsti obblighi di comunicazione degli esiti dei controlli spettanti all’amministrazione provinciale alla competente sezione della Corte dei conti (art. 79, terzo comma, ultimo periodo, del d.P.R. n. 670 del 1972 e art. 6, comma 3-bis, ultimo periodo, del d.P.R. n. 305 del 1988)*”. E’ stata, ancora, più volte ribadita “*la distinzione tra funzioni di controllo sulla legalità e regolarità della gestione economico-finanziaria spettanti alla Corte dei conti e funzioni di controllo e vigilanza svolte dalle Regioni e dagli enti locali sulla gestione amministrativa*” (sentenze n. 161 e n. 63 del 2012, n. 153 e n. 78 del 2011). Così come è stato ripetutamente ed espressamente affermato “*– anche in riferimento agli enti territoriali dotati di autonomia speciale – che il legislatore è comunque libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controllo, purché questo abbia un suo fondamento costituzionale*” (sent. n. 179 del 2007, n. 267 del 2006, n. 29 del 1995).

In tale prospettiva si è escluso che il carattere esclusivo delle funzioni di controllo e di vigilanza sugli obiettivi di finanza pubblica e di sana gestione degli enti locali e delle aziende sanitarie, invocato dalla Provincia autonoma ricorrente, possa essere desunto dalle sentenze n. 228 del 1993 e n. 171 del 2005, trattandosi di precedenti inconferenti in quanto inerenti a poteri effettivamente sovrapponibili ai poteri di vigilanza attribuiti all’amministrazione provinciale dalle norme statutarie e di relativa attuazione allora vigenti (sentenza n. 182 del 1997, concernente poteri ministeriali di ispezione sulle USL sulla base della disciplina dettata dall’art. 29 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 - *Nuove disposizioni sull’amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato* - e dall’articolo 3 della legge 26 luglio 1939, n. 1037 - *Ordinamento della Ragioneria generale dello Stato*. Poteri ispettivi e di spettanza ministeriale, dunque attribuzioni di natura amministrativa e

spettanti a un organo statale, facente parte dell'apparato dello Stato-persona ed esercitati nell'interesse di tale persona, come tali incompatibili con l'autonomia riconosciuta alla provincia autonoma.

La detta incompatibilità non può, invece, concernere la *“funzione di controllo sulla legalità e regolarità della gestione economico-finanziaria svolta dalla Corte dei conti”*, che *“si configura invece in termini ben diversi, quanto a parametro e finalità perseguite: questi ineriscono alla tutela degli equilibri complessivi della finanza pubblica posti dai menzionati parametri costituzionali e dai richiamati obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea”*. Giova anche sottolineare il profilo soggettivo, inerente all'essere dette funzioni di controllo esercitate non da un organo dello Stato-apparato, bensì da una Magistratura che è anzi soggetta soltanto alla legge e munita di specifica garanzia costituzionale di *“indipendenza”* dal Governo e dunque dallo Stato-persona (art. 100, comma 3, Cost.) e che costituisce quindi un custode neutrale e imparziale degli interessi obiettivi dello Stato-comunità (sent. n. 29/1995, 179/2007), oltre che del rispetto della legge e delle regole finanziarie e contabili.

Le argomentazioni sopra esposte conducono poi, quale logico sviluppo, la Corte a motivare l'infondatezza delle censure inerenti all'asserita lesione delle prerogative provinciali nella materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». In proposito, ricorda la Consulta che l'esposto *“controllo di legalità e regolarità della gestione economico-finanziaria”* è stato ripetutamente riconosciuto *“estensibile alle Regioni e alle Province dotate di autonomia differenziata (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006), non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della “finanza pubblica allargata” (sentenza n. 425 del 2004) e che pertanto sono ad esse opponibili i principi di coordinamento della finanza pubblica (ex plurimis, sentenze n. 229 del 2011, n. 289 e n. 120 del 2008)”*. In tal senso si è già detto che *“le norme sopra menzionate – e, in particolare l'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 ... concorrendo «alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno» (sentenze n. 198 del 2012 e n. 179 del 2007), hanno introdotto controlli di legalità e di regolarità sulle finanze pubbliche attribuiti alla Corte dei conti in riferimento alle compatibilità poste dagli articoli 81 e 119 Cost. e agli obiettivi parametrici di governo dei conti pubblici concordati in sede europea ai quali il legislatore regionale, ancorché dotato di autonomia speciale, non può sottrarre gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale”*.

Se ne ricava, ancora, l'infondatezza dell'asserito divieto, invocato dalla ricorrente Provincia autonoma, per l'organo statale di controllo di avviare i pertinenti procedimenti sino all'espletamento delle funzioni di vigilanza spettanti all'amministrazione provinciale e alla comunicazione dei relativi esiti. In tale senso viene ribadito che, alla luce del quadro normativo già delineato dall'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994, *“il controllo sulla gestione economico-finanziaria degli enti territoriali non si connota, in senso stretto, come controllo di secondo grado. Intervenendo infatti anche in via preventiva e in corso di esercizio, ed essendo attribuito alla Corte dei conti in veste di organo terzo (ex plurimis, sentenze n. 267 del 2006 e n. 64 del 2005), al servizio dello Stato-ordinamento (ex plurimis, sentenze n. 267 del 2006, n. 470 del 1997 e n. 29 del 1995), esso risulta piuttosto collocabile nel quadro delle complessive relazioni sinergiche e funzionali con riguardo all'esercizio dell'attività di controllo esterno, finalizzate a garantire il rispetto dei richiamati parametri costituzionali e degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea (ex plurimis, sentenze n. 267 del 2006, n. 181 del 1999, n. 470 del 1997, n. 29 del 1995)”*. Si riafferma nuovamente il concetto di fondo canonizzato dalla sent. n. 60/2013, che costituisce coerente sviluppo degli orientamenti già consolidati, cioè quello della *“collocazione delle funzioni di controllo rispettivamente spettanti alla Corte dei conti e alla Provincia autonoma di Bolzano su piani distinti, seppur concorrenti nella verifica delle condizioni di tenuta del sistema economico-finanziario nazionale. Alla Corte dei conti è infatti attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico. Alla Provincia autonoma spettano invece diverse forme di controllo interno sulla gestione delle risorse finanziarie, ancorché declinate in forma differenziata rispetto agli altri enti territoriali secondo quanto previsto dalle peculiari condizioni dello statuto di autonomia. E' su tale distinzione che poggia l'estensione agli enti territoriali dotati di autonomia speciale del controllo sulla legalità e sulla regolarità della gestione economico-finanziaria”*.

Né può trascurarsi che la stessa *“assuma ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con*

*l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”.*

### **3. La giuridicizzazione del controllo sulla gestione della Corte dei conti**

Il percorso argomentativo seguito dalla Corte costituzionale - ineccepibile sia sotto il profilo logico che sotto quello giuridico - appare pregno di ulteriori implicazioni e sviluppi. Segnatamente, colpisce l'enfasi posta sulla natura delle funzioni di controllo della Corte dei conti sulla gestione economico-finanziaria e sui bilanci, quale “*volto a verificare, anche in corso di esercizio, la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni di ciascuna amministrazione... ai fini del rispetto del patto di stabilità interno e degli equilibri della finanza pubblica ... e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea*” (sent. n. 60/2013). Un controllo dunque non più di matrice empirica, gestionale, metagiuridica, bensì oramai sempre più ancorato a puntuali parametri e vincoli normativi, quali quelli finanziari dettati in sede europea e declinati nelle altrettanto puntuali prescrizioni in cui si articola il Patto di Stabilità Interno <sup>(8)</sup>. Non più un controllo interno sulla gestione di impostazione aziendalistica - e qui la differenza e non sovrapposibilità rispetto ai controlli intestati alla Provincia autonoma – bensì un riscontro esterno di *compliance* rispetto agli specifici parametri – che presentano tutti i requisiti di generalità e astrattezza caratteristici delle norme giuridiche – sia di matrice europea (es. Patto di Stabilità e Crescita, Fiscal Compact) che di fonte interna (es. Patto di Stabilità Interno; l. cost. n. 1/2012 e legge rinforzata n. 243/2012 recanti i vincoli in tema di pareggio di bilancio; vincoli, obblighi, limiti via via previsti dalle leggi finanziarie e di stabilità).

La pronuncia coglie dunque nel segno, sintetizzando nella espressione “*controllo sulla legittimità e regolarità della gestione*” numerosi anni densi di interventi legislativi puntuali che hanno via via canonizzato e canalizzato la gestione amministrativa pubblica in regole, vincoli, limiti specifici, non meramente finanziari, ma anche operativi. In tale prospettiva, i principi di imparzialità e buon andamento si sono sempre più fusi e trasfusi nel principio di

---

<sup>(8)</sup> Sulle caratteristiche e tipologie dei controlli intestati alla Corte dei conti: U. ALLEGRETTI, *Controllo finanziario e Corte dei conti: dall'unificazione nazionale alle attuali prospettive*, Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti n. 1/2103, [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it); S. ANTONIAZZI, *Federalismo e funzione di controllo della Corte dei conti sulla gestione negli enti locali*, Resarch paper Centro Studi sul Federalismo, [www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it); A. BALDANZA, *Le funzioni di controllo della Corte dei conti*, in (a cura di) V. Tenore, *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, 995-1076, Giuffrè, 2008; C. CHIAPPINELLI, *Il principio di legalità ed amministrazioni pubbliche: profili evolutivi in tema di controllo*, in AA. VV., *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*, Giuffrè, 2008, 541 ss.; F. STADERINI, *Il controllo sulle regioni e gli enti locali nel nuovo sistema costituzionale italiano*, Riv. C. conti, 2003, f. 2, 313; T. TESSARO, *Il controllo della corte dei conti sugli enti locali alla luce del federalismo fiscale*, [www.leggioggi.it](http://www.leggioggi.it).



legalità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), essendo stati i canoni dell'economicità, efficacia, efficienza della gestione declinati dal Legislatore – anche al fine di arginare il malcostume politico e amministrativo - in prescrizioni sempre più puntuali, di osservanza obiettivamente e incontrovertibilmente riscontrabile sulla base di un'attività di accertamento che sempre meno necessita del ricorso a parametri metagiuridici, avendo per molti versi il Legislatore circoscritto *a priori* le scelte gestionali dell'Amministrazione canonizzandole in vere e proprie norme giuridiche ovvero in specifici vincoli operativi, gestionali, finanziari.

Innumerevoli e giammai esaustivi gli esempi che possono citarsi in tal senso che, in base all'estensione riconosciuta dalla Corte costituzionale al “*coordinamento della finanza pubblica*” e alla necessità di rispettare i vincoli derivanti dagli obblighi assunti in sede internazionale ed europea, canonizzati da ultimo nel principio costituzionale del pareggio di bilancio, riguardano oramai aspetti della gestione vieppiù pervasivi e diffusi, sia delle amministrazioni statali che di quelle territoriali, spingendosi addirittura alla disciplina dei rapporti con i terzi, ad esempio di quelli contrattuali, e alla previsione di specifiche responsabilità (sovente disciplinare, dirigenziale, amministrativa). Si pensi in tal senso alle disposizioni in tema di risparmio energetico <sup>(9)</sup> o di centralizzazione degli acquisti <sup>(10)</sup> o di

---

<sup>(9)</sup> In base all'art. 48 del decreto legge 25.6.2008, n. 112, convertito dalla legge 6.8.2008, n. 133, le pubbliche amministrazioni, diverse da quelle centrali, adottano misure di contenimento delle spese per l'approvvigionamento di combustibile per riscaldamento e per l'energia elettrica in modo tale da conseguire risparmi in linea con quelli che devono conseguire le amministrazioni centrali tenute ad effettuare i suddetti approvvigionamenti mediante le convenzioni CONSIP o comunque a prezzi inferiori o uguali a quelli praticati da CONSIP. Ad ogni modo, l'art. 1, comma 7, del decreto legge n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, lasciando fermo quanto previsto all'art. 1, commi 449 e 450, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e all'art. 2, comma 574, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, vincola le amministrazioni pubbliche e le società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, a totale partecipazione pubblica diretta o indiretta, relativamente alle categorie merceologiche energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile, ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali di riferimento costituite ai sensi dell'articolo 1, comma 455, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ovvero ad esperire proprie autonome procedure nel rispetto della normativa vigente, utilizzando i sistemi telematici di negoziazione sul mercato elettronico e sul sistema dinamico di acquisizione messi a disposizione dai soggetti sopra indicati. È fatta salva la possibilità di procedere ad affidamenti, nelle indicate categorie merceologiche, anche al di fuori delle predette modalità, a condizione che gli stessi conseguano ad approvvigionamenti da altre centrali di committenza o a procedure di evidenza pubblica, e prevedano corrispettivi inferiori a quelli indicati nelle convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali. In tali casi i contratti dovranno comunque essere sottoposti a condizione risolutiva con possibilità per il contraente di adeguamento ai predetti corrispettivi nel caso di intervenuta disponibilità di convenzioni Consip e delle centrali di committenza regionali che prevedano condizioni di maggior vantaggio economico. La mancata osservanza delle disposizioni del presente comma rileva ai fini della responsabilità disciplinare e per danno erariale.

<sup>(10)</sup> Art. 1, commi 449, 455 e 456, della legge 27.12.2006, n. 296; art. 3, comma 15, della legge 24.12.2007, n. 244; art. 11, comma 6, del decreto legge 06.07.2011, n. 98, convertito dalla legge 15.07.2011, n. 111. In base a tale *corpus* normativo, in buona sostanza, gli acquisiti centralizzati sono oramai obbligatori per le amministrazioni statali, mentre le restanti PPAA di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 possono ricorrere alle convenzioni e ne utilizzano comunque i parametri di prezzo-qualità come

società a partecipazione pubblica <sup>(11)</sup> o di spese di personale <sup>(12)</sup> o per l'acquisto e gestione di determinati beni <sup>(13)</sup> o per organi collegiali e altri organismi <sup>(14)</sup> o per collaborazioni e

---

limiti massimi per la stipulazione dei contratti (DM 17 febbraio 2009). Ai sensi dell'art. 11, comma 6, D.L. n. 98/2011, ove non si ricorra alle convenzioni di cui all'articolo 1, comma 449, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, gli atti e i contratti posti in essere in violazione delle disposizioni sui parametri contenute nell'articolo 26, comma 3, della legge 23 dicembre 1999, n. 488 sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale.

<sup>(11)</sup> L'art. 4, comma 1, del decreto legge n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 prevede che nei confronti delle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90 per cento dell'intero fatturato, si procede, alternativamente: a) allo scioglimento della società entro il 31 dicembre 2013; b) all'alienazione, con procedure di evidenza pubblica, dell'intera partecipazione detenuta dalla amministrazione controllante entro il 30 giugno 2013 ed alla contestuale assegnazione del servizio per cinque anni, non rinnovabili, a decorrere dal 1° gennaio 2014. Specifiche prescrizioni sono dettate altresì con riferimento al bando di gara, che considera, tra gli elementi rilevanti di valutazione dell'offerta, l'adozione di strumenti di tutela dei livelli di occupazione.

<sup>(12)</sup> L'art. 3, comma 102, della legge n. 244/2007, come modificato da ultimo dall'articolo 14, comma 1, lett. a), del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, 66, commi 13 bis e 14, del decreto legge 25.6.2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008, introdotto dall'articolo 14, comma 3, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 stabilisce tetti al turn-over del personale in termini di limiti percentuali rispetto al personale cessato e alla entità della spesa degli anni precedenti.

L'art. 5, comma 8, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 cit. prescrive la fruizione obbligatoria delle ferie, riposi, permessi spettanti al personale pubblico, con divieto di corresponsione di trattamenti economici sostitutivi.

L'art. 9 del decreto legge 31.5.2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30.7.2010, n. 122 prevede tetti quantitativi al trattamento economico dei pubblici dipendenti e ai relativi adeguamenti, oltre a limiti al ricorso a forme contrattuali diverse dal tempo indeterminato; è inoltre posto a carico delle società non quotate, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche, l'obbligo di adeguare le loro politiche assunzionali alle disposizioni recate dall'art. 9 medesimo; previsione rafforzata dall'art. 4, comma 9, 10 e 11 del decreto legge n. 95 del 2012, che estende alle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni, che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90 per cento dell'intero fatturato, tutte le disposizioni limitative delle assunzioni previste per l'amministrazione controllante, fissando altresì tetti quantitativi al ricorso alle collaborazioni coordinate e continuative e al trattamento economico dei dipendenti.

L'art. 23-ter, commi 1, 2 e 4, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 sancisce un limite cumulativo per il trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, stabilendo come parametro massimo di riferimento il trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione; tale limite agli emolumenti è stato esteso dall'art. 2, commi 20-quater e quinquies, del decreto legge n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 ai componenti dei consigli di amministrazione delle società non quotate, direttamente o indirettamente controllate dalle pubbliche amministrazioni; il comma 2 del citato art. 23-ter circoscrive per il personale pubblico che è chiamato, conservando il trattamento economico riconosciuto dall'amministrazione di appartenenza, all'esercizio di funzioni direttive, dirigenziali o equiparate, anche in posizione di fuori ruolo o di aspettativa, presso Ministeri o enti pubblici nazionali, la retribuzione o indennità per l'ulteriore incarico ricoperto, o anche soltanto per il rimborso delle spese, al 25 per cento dell'ammontare complessivo del trattamento economico percepito. L'art. 1 del decreto legge n. 98/2011, convertito dalla legge n. 111/2011 prescrive che il trattamento economico onnicomprensivo annualmente corrisposto, in funzione della carica ricoperta o dell'incarico svolto, ai titolari di cariche elettive ed incarichi di vertice o quali componenti, comunque denominati, degli organismi, enti e istituzioni, anche collegiali non può superare la media ponderata rispetto al PIL degli analoghi trattamenti economici percepiti annualmente dai titolari di omologhe cariche e incarichi negli altri sei principali Stati dell'Area Euro.

L'art. 74, del decreto legge 25.6.2008, n. 112, convertito dalla legge 6.8.2008, n. 133, l'art. 2, commi 8-bis e seguenti, del decreto-legge 30.12.2009, n. 194, convertito, dalla legge 26.2. 2010, n. 25, l'art. 1, comma 3, del

consulenze <sup>(15)</sup> o per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, sponsorizzazioni, missioni, formazione <sup>(16)</sup>. Si pensi, ancora, all'articolata disciplina sancita

---

decreto legge n. 138/2011 convertito dalla legge n. 148/2011, l'art. 2, comma 1, del decreto legge n. 95/2012, convertito dalla legge n. 135/2012 stabiliscono riduzioni quantitative degli organici, correlando alla relativa inosservanza il divieto di procedere a nuove assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto.

L'art. 5, comma 7, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 fissa in 7 euro il tetto del valore dei buoni pasto attribuiti al personale delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della P.A., come individuate dall'ISTAT, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 196/2009, disponendo l'adeguamento dei relativi contratti di approvvigionamento.

<sup>(13)</sup> Quanto all'acquisto di mobili e arredi l'art. 1, comma 141, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (cd. Legge di Stabilità 2013) stabilisce che negli anni 2013 e 2014 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) non possono effettuare spese di ammontare superiore al 20 per cento della spesa sostenuta in media negli anni 2010 e 2011 per l'acquisto di mobili e arredi, salvo che l'acquisto sia funzionale alla riduzione delle stesse, connesse alla conduzione degli immobili. In tal caso il collegio dei revisori dei conti o l'ufficio centrale di bilancio verifica preventivamente i risparmi realizzabili, che devono essere superiori alla minore spesa derivante dall'attuazione del presente comma. La violazione della presente disposizione è valutabile ai fini della responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti.

Relativamente agli immobili l'articolo 1, comma 138, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 che integra l'articolo 12 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 prevede al comma 1-ter che a decorrere dal 1° gennaio 2014, gli enti territoriali e gli enti del Servizio sanitario nazionale effettuano operazioni di acquisto di immobili solo ove ne siano comprovate documentalmente l'indispensabilità e l'indilazionabilità attestate dal responsabile del procedimento e con attestazione della congruità del prezzo effettuata dall'Agenzia del demanio, dandone preventiva notizia, con l'indicazione del soggetto alienante e del prezzo pattuito, nel sito internet istituzionale dell'ente. In base al comma 1-quater per l'anno 2013 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, non possono acquistare immobili a titolo oneroso né stipulare contratti di locazione passiva salvo che si tratti di rinnovi di contratti, ovvero la locazione sia stipulata per acquisire, a condizioni più vantaggiose, la disponibilità di locali in sostituzione di immobili dismessi ovvero per continuare ad avere la disponibilità di immobili venduti.

In materia di autovetture rilevano gli art. 1, commi 11 e 12 della legge 23.12.2005, n. 266 e 1, comma 505, della legge 27.12.2006, n. 296, che vietano alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, di cui all'elenco ISTAT, con esclusione di quelle operanti per l'ordine e la sicurezza pubblica, di effettuare spese di ammontare superiore al 50% della spesa sostenuta nell'anno 2004. L'art. 6, comma 14, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 impone alle dette amministrazioni, a decorrere dall'anno 2011, di effettuare spese di ammontare superiore all'80 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi; tale limite è stato ulteriormente ridotto al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2011 dall'art. 5, comma 2 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. L'art. 2, comma 1, del decreto legge 6 luglio-2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 211 delimita la cilindrata delle auto di servizio, che non può superare i 1600 cc., mentre al comma 3 ne consente l'utilizzazione solo fino alla loro dismissione o rottamazione, vietandone la sostituzione.

<sup>(14)</sup> Gli art. 29 del decreto legge 4.7.2006, n. 223, convertito dalla legge 4.8.2006, n. 248, 68 del decreto legge 25.6.2008, n. 112, convertito dalla legge 6.8.2008, n. 133, 61, comma 1, del decreto legge 25.6.2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6.8.2008, n. 133 hanno previsto crescenti riduzioni di tali tipologie di spesa e obblighi di riversamento dei relativi compensi, peraltro non applicabili in via diretta agli enti territoriali, del SSN, previdenziali privatizzati. L'art. 6, comma 1, del decreto legge 31.5.2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30.7.2010, n. 122 ha previsto il principio della onorificità della partecipazione agli organi collegiali degli enti di cui all'articolo 68, comma 1, del decreto legge n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008 o che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, salvo il solo rimborso delle spese ove previsto dalla normativa vigente e i gettoni di presenza già previsti, che non possono comunque superare l'importo di 30 euro a seduta giornaliera.

<sup>(15)</sup> In materia di spese per collaborazioni e consulenze specifici vincoli e limiti per le amministrazioni statali sono dettati dagli art. 1, comma 9, della legge 23.12.2005, n. 266; 27 del decreto legge 4.7.2006, n. 223, convertito dalla legge 4.8.2006, n. 248; 1, comma 505, della legge 27.12.2006, n. 296; 61, comma 2, del decreto legge 25.6.2008, n. 112, convertito dalla legge 6.8.2008, n. 133, nonché dall'art. 6 del decreto legge

per gli enti territoriali dal d.l. n. 174 convertito dalla l. n. 213/2012, che canonizza gli obblighi di sana gestione in prescrizioni puntuali inerenti al rafforzamento, alla configurazione e al funzionamento del sistema dei controlli, sia interni che esterni. Meritano menzione, altresì gli articolati presidi organizzativi, procedurali, pubblicitari da ultimo prescritti dalla legge “anticorruzione” n. 190/2012 e dal “decreto-trasparenza” n. 33/2013.

Il *corpus* normativo richiamato, come detto ben lungi dall’essere esaustivo, pone in luce che la sana gestione delle pubbliche amministrazioni non costituisce più una nozione meramente metagiuridica, empirica, aziendalistica. Essa, per contro, integra oramai un concetto normativo, un vero e proprio “ordinamento gestionale, finanziario, operativo” che si estrinseca in prescrizioni comportamentali specifiche per l’amministratore pubblico, dotate di piena valenza normativa. Valenza che, ove si tenga adeguato conto della recente costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio operata dalla l. cost. n. 1/2012 e della diretta afferenza del rispetto dei vincoli comportamentali e degli equilibri finanziari all’osservanza degli obblighi assunti dal nostro Paese in sede internazionale ed europea, emerge in tutta la sua caratteristica di impingere direttamente su norme fondamentali della Carta costituzionale (art. 81, 119, 97).

---

31.5.2010, n. 78, convertito dalla legge 30.7.2010, n. 122. Peraltro, in base al comma 10 di detto art. 6, in linea con la giurisprudenza costituzionale in tema di ambito del potere statale di “*coordinamento della finanza pubblica*” in rapporto all’autonomia costituzionalmente riconosciuta agli enti territoriali, le disposizioni dell’articolo 6 riguardanti puntuali indicazioni di tagli o riduzioni di spesa non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del SSN per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

L’art. 5, comma 9, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 vieta alle pubbliche amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, nonché alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall’ISTAT ai sensi dell’articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti, già appartenenti ai ruoli delle stesse e collocati in quiescenza, che abbiano svolto, nel corso dell’ultimo anno di servizio, funzioni e attività corrispondenti a quelle oggetto dello stesso incarico di studio e di consulenza.

L’arti. 1, comma 146, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 delimita la possibilità per le dette amministrazioni di conferire incarichi di consulenza in materia informatica solo in casi eccezionali, adeguatamente motivati, in cui occorra provvedere alla soluzione di problemi specifici connessi al funzionamento dei sistemi informatici, riconducendo espressamente alla violazione di tale disposizione la valutabilità ai fini della responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti.

(<sup>16</sup>) Gli art. 61 del decreto legge 25.6.2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6.8.2008, n. 133, 8-novies, comma 1, del decreto legge 10.2.2009, n. 5, convertito dalla legge 9.4. 2009, n. 33, 6 del decreto legge 31.5.2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30.7.2010, n. 122 stabiliscono tetti e riduzioni di tali tipologie di spesa per le amministrazioni e le società pubbliche inserite nel conto economico consolidato della PA, come individuato dall’ISTAT.

Il comma 11 dell’art. 6 del decreto legge 31.5.2010, n. 78, convertito dalla legge 30.7.2010, n. 122 estende alle società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuato dall’ISTAT ai sensi del comma 3 dell’articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, l’obbligo di conformazione al principio di riduzione di spesa per studi e consulenze, per relazioni pubbliche, convegni, mostre e pubblicità, nonché per sponsorizzazioni, desumibile dai commi 7, 8 e 9 dell’articolo 6, imponendo ai soggetti che esercitano i poteri dell’azionista di garantire che, all’atto dell’approvazione del bilancio, sia comunque distribuito, ove possibile, un dividendo corrispondente al relativo risparmio di spesa.

Ciò tanto vero che alla “giuridicizzazione” dei controlli gestionali e finanziari della Corte dei conti gli art. 1-3 del d.l. n. 174/2012 hanno affiancato un significativo rafforzamento con specifico riferimento alle fattispecie di maggiore rilevanza per gli equilibri finanziari, ossia: rispetto del patto di stabilità interno, della *golden rule* ex articolo 119 sesto comma della Costituzione, sostenibilità dell’indebitamento e assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. In tale ambito, il rafforzamento operato dal d.l. 174 è stato tale da determinare un vero e proprio mutamento della natura *ab origine* soltanto collaborativa del controllo, quale mero stimolo all’autocorrezione, che viene ora in vero ad assumere connotati di vera e propria coerenza. Infatti, l’accertamento da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o del patto di stabilità interno comporta per l’ente un vero e proprio obbligo di adottare, entro sessanta giorni, idonei ed efficaci provvedimenti correttivi, a loro volta sottoposti a verifica da parte delle sezioni regionali di controllo entro trenta giorni: la mancata trasmissione dei suddetti provvedimenti ovvero l’esito negativo della verifica della Corte determina un vero e proprio effetto preclusivo dell’attuazione dei programmi di spesa per i quali sia stata accertata la mancata copertura o l’insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria <sup>(17)</sup>. Effetto preclusivo concretante in sostanza una sorta di sanzione inibitoria, che, come ogni altra sanzione, non può non presupporre una norma sottostante, come in linea con il sopra descritto progressivo processo legislativo di elevazione dei canoni gestionali, vieppiù numerosi e puntuali e oramai positivizzati, a veri e propri canoni normativi, sulla base dei quali accertare, ad opera del controllore esterno magistratuale rappresentato dalla Corte dei conti, la “*legittimità e regolarità della gestione*” (sent. n. 60/2013).

#### **4. Implicazioni e prospettive: il possibile superamento della sentenza n. 37/2011**

Stante l’evoluzione ordinamentale e giurisprudenziale sopra descritta, i tempi sembrano maturi per un possibile ripensamento dell’orientamento manifestato dalla Corte costituzionale con riferimento ai “controlli finanziari” della Corte dei conti ex art. 1, commi 166-169, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006*) con la sentenza 9 febbraio 2011, n. 37 in cui

---

<sup>(17)</sup> D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174/2012*, Federalismi n. 1/2013; ID., *L’accesso alla giustizia contabile alla luce delle novità introdotte dal d.l. n. 174/2012 convertito dalla legge n. 213/2012. Problematiche inerenti al contributo unificato*, Federalismi n. 6/2013.

la Consulta, adita dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti della Lombardia, ne ha escluso la legittimazione a sollevare la questione di legittimità costituzionale affermando che *“il tipo di controllo in esame non può essere considerato “attività giurisdizionale”, trattandosi di un controllo diretto non a dirimere una controversia, ma ad assicurare, in via collaborativa, la sana gestione degli enti locali, nonché il rispetto da parte di questi ultimi del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento di cui all’art. 119 Cost”*.

Nonostante siano passati soltanto due anni, il quadro normativo sottostante a quella pronuncia sembra, in effetti, sensibilmente mutato. Invero, nella misura in cui si sono *medio tempore* ulteriormente ispessiti e puntualizzati i vincoli normativi a carico delle pubbliche amministrazioni nei quali il Legislatore ha declinato la sana gestione, l’equilibrio di bilancio, il rispetto dei vincoli finanziari, la sostenibilità finanziaria dell’impianto strutturale dell’entrata e della spesa e nella misura in cui a tali vincoli normativi il Legislatore ha posto come presidio un controllo della Corte dei conti non più meramente “collaborativo” bensì dotato di una incidenza “cogente” sull’ente che ne è soggetto (come nel caso della preclusione all’attuazione dei programmi di spesa o del dissesto e pre-dissesto finanziario degli enti locali ovvero ancora, nel caso dei gruppi consiliari regionali, in cui all’accertamento sfavorevole è connessa la decadenza dal finanziamento pubblico con correlato obbligo di restituzione; art. 1-3 d.l. n. 174/2012, art. 7 d.lg. n. 149/2011), non sembra potersi più negare che il controllo sulla gestione si sia sempre più evoluto verso un “controllo di legittimità/legalità e regolarità” della medesima, come più volte sottolineato nella sentenza n. 60/2013.

Dovrebbero trarsene dunque tutte le coerenti conseguenze sotto il profilo della legittimazione a sollevare l’incidente di costituzionalità. Invero, tutte le volte in cui la Sezione di controllo è chiamata, nella sostanza, ad accertare la conformità della gestione o del bilancio o del sistema dei controlli interni a precisi parametri normativi – di natura comportamentale o finanziaria che siano – anche il controllo sulla gestione economico-finanziaria viene, quanto meno in tali casi, a configurarsi come un riscontro, sotto il profilo soggettivo, operato da un organo Magistratuale terzo, neutrale, imparziale, indipendente dall’ente controllato nonché dal Governo centrale (sent. n. 179/2007) e, sotto il profilo oggettivo, ancorato a parametri giuridici (e non più soltanto metagiuridici) di legittimità/legalità (sent. n. 60/2013). In questa prospettiva, non pare potersi negare che la Corte dei conti, pur nell’esercizio di tali sue funzioni di controllo, venga a operare, nella sostanza, come un Giudice, potendo ritenersi che anche in questi casi si tratti di *“un tipo di controllo esterno, neutrale e volto a garantire la*

*legalità degli atti ad esso sottoposti*”, con tratti oggettivi non troppo dissimili da quelli già reputati tali dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 384 del 1991 e n. 226 del 1976.

In tale direzione è la stessa Corte costituzionale a porre in luce che il controllo economico-finanziario (nel caso esaminato si trattava, come detto, del controllo obbligatorio sui bilanci degli enti locali e degli enti del SSN di cui all’articolo 1, commi da 166 a 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266) *“si pone in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio”*. Dunque non una diversità di sostanza - che è la stessa in entrambe le tipologie di riscontro, cioè quella di un *“sindacato di legalità e di regolarità”* – ma più propriamente una diversità di *“prospettiva”*: *“statica”* nel caso del controllo tradizionale di legittimità sull’atto, destinata a esitare nell’integrazione o meno dell’efficacia del medesimo; *“dinamica”* nel caso del controllo sulla gestione economico-finanziaria, in quanto rivolta ad orientare l’operatività futura dell’ente verso la adozione delle misure correttive.

Inoltre, a fronte di controlli della Corte dei conti non più meramente *“collaborativi”* bensì di esito *“cogente”* (sia esso in termini di effetti preclusivi, decadenziali, produttivi di sanzioni finanziarie o dello stato di dissesto, etc.), ove la Sezione di controllo sospetti della incostituzionalità della norma che è chiamata ad applicare, con effetti così pregiudizievoli per l’ente destinatario, appare asistemático denegarle la legittimazione a sollevare l’incidente di costituzionalità, il che si risolverebbe in una sostanziale privazione di tutela giurisdizionale, nel livello più alto apprestato dal sindacato del Giudice delle Leggi, del soggetto sottoposto a controllo, il quale verrebbe di fatto a subire in modo irrimediabile e inesorabile l’applicazione della norma, con tutti i relativi effetti pregiudizievoli, nonostante la Magistratura contabile chiamata ad applicarla dubiti della sua compatibilità con la Costituzione.

Ciò anche ove si tenga a mente quel fondamentale principio ispiratore della giurisprudenza costituzionale in tema di vaglio della legittimazione al ricorso incidentale, rappresentato dall’ampliamento della nozione di Giudice in funzione dell’esigenza *«di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero per altra via ad essa sottoposte»*. Considerato, infatti, che il riscontro di *“legalità e regolarità”* circa l’osservanza dei molteplici e puntuali vincoli operativi e finanziari è stato *ex lege* affidato alla Magistratura contabile, nella *“prospettiva dinamica”* suesposta e con conseguenze penalizzanti per l’ente destinatario in relazione agli aspetti di maggiore rilievo *ex lege* individuati, l’esercizio delle funzioni di controllo da parte delle

competenti Sezioni della Corte si profila quale sede magistratuale istituzionale in cui le dette norme, volte a governare la gestione economico-finanziaria degli enti pubblici che vi sono soggetti, sono destinate ad applicarsi e dunque unica sede magistratuale nella quale si può *«tutelare effettivamente la giustiziabilità costituzionale dei diritti ed interessi degli enti territoriali, in ipotesi lesi da norme statali della cui costituzionalità si dubita»*, dovendo ritenersi diversamente precluso ai soggetti pubblici controllati *«l'accesso al giudizio di costituzionalità sui vincoli fissati dallo Stato, vincoli che condizionano la costruzione dei bilanci degli enti e limitano l'autonomia finanziaria»*.

Tali argomentazioni che, prospettate dalla allora rimettente Sezione regionale di controllo per la Lombardia, non furono condivise dalla sentenza n. 37/2011, sembrano ora acquisire una *vis* molto più persuasiva e articolata ove si consideri il riferito mutato sostrato normativo caratterizzato dal progressivo abbandono del modello di controllo puramente collaborativo, oltre che da un statuto normativo gestionale, finanziario, contabile sempre più dettagliato, a fronte del quale alla giuridicizzazione di larga parte della gestione si accompagna altresì la giuridicizzazione del controllo magistratuale sulla medesima.

Inoltre, come ben posto in luce dalla stessa sentenza n. 60/2013, va anche considerata la collocazione delle funzioni di controllo spettanti alla Corte dei conti volte alla *“verifica delle condizioni di tenuta del sistema economico-finanziario nazionale. Alla Corte dei conti è infatti attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico”*. Funzione peculiare del solo controllo sulla gestione della Corte dei conti, che la contraddistingue dai poteri di controllo gestionale, di riconosciuta natura amministrativa a prescindere dalle denominazioni formali utilizzate, spettanti agli enti territoriali, integranti la distinta fattispecie del *“controllo interno sulla gestione delle risorse finanziarie”*.

La peculiarità ed esclusività delle funzioni di controllo in tal senso attribuite alla Magistratura contabile assume, come correttamente evidenziato dalla Consulta, *“ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la*



*sostenibilità del debito pubblico*”. Proseguendo in tale solco di pensiero prefigurato dalla Corte, sia pur dalla stessa non ancora compiutamente esplicitato in tutte le sue conseguenze, sembra dunque potersi trarre la conclusione che la costituzionalizzazione del canone del pareggio di bilancio possa – e probabilmente debba – indurre a una rivisitazione della considerazione della natura delle funzioni di controllo sulla gestione economico-finanziaria intestate alla Magistratura contabile, che proprio quel principio costituzionale mirano istituzionalmente a presidiare attraverso la salvaguardia della integrità della finanza pubblica e della regolarità, correttezza e legittimità della gestione delle pubbliche risorse. Funzione il cui rilievo costituzionale, ulteriormente rafforzato dal neo-costituzionalizzato principio del pareggio di bilancio, non sembra poter più essere lasciato privo di quell’insostituibile strumento giustiziale rappresentato dall’incidente di costituzionalità, che solo può assicurare che la gestione economico-finanziaria dell’ente sia controllata dalla Corte dei conti in applicazione di parametri e vincoli normativi conformi a Costituzione.

## **BIBLIOGRAFIA**

- U. Allegretti, *Controllo finanziario e Corte dei conti: dall’unificazione nazionale alle attuali prospettive*, Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti n. 1/2103, [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)
- S. Antoniazzi, *Federalismo e funzione di controllo della Corte dei conti sulla gestione negli enti locali*, Resarch paper Centro Studi sul Federalismo, [www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it)
- A. Baldanza, *Le funzioni di controllo della Corte dei conti*, in (a cura di) V. Tenore, *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, 995-1076, Giuffrè, 2008
- P. Canaparo, *La legge costituzionale n. 1 del 2012: la riforma dell’articolo 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica*, Federalismi n. 13/2012, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)
- B. Caravita di Toritto, *Sulla vocazione del nostro tempo per una riforma della Corte dei conti e la ricostruzione unitaria delle sue funzioni*, Federalismi n. 9/2012, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)
- C. Chiappinelli, *Il principio di legalità ed amministrazioni pubbliche: profili evolutivi in tema di controllo*, in AA. VV., *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*, Giuffrè, 2008, 541 ss.
- R. Dickmann, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, Federalismi n. 10/2012
- R. Dickmann, *Le regole della governance economica europea il pareggio di bilancio in Costituzione*, Federalismi n. 4/2012

- N. Mastropasqua, *Corte dei conti e autonomie: nuove prospettive dei controlli*, Relazione al 58° Convegno di Studi Amministrativi, Varenna, 20-22 settembre 2012
- D. Morgante, *L'accesso alla giustizia contabile alla luce delle novità introdotte dal d.l. n. 174/2012 convertito dalla legge n. 213/2012. Problematiche inerenti al contributo unificato*, Federalismi n. 6/2013
- D. Morgante, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174/2012*, Federalismi n. 1/2013
- D. Morgante, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, Federalismi n. 14/2012
- F. Staderini, *Il controllo sulle regioni e gli enti locali nel nuovo sistema costituzionale italiano*, Riv. C. conti, 2003, f. 2, 313
- T. Tessaro, *Il controllo della corte dei conti sugli enti locali alla luce del federalismo fiscale*, [www.leggioggi.it](http://www.leggioggi.it)

## Le sentenze citate

### SENTENZA N. 70 ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI,  
ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi da 5 a 9, 5 e 10, comma 2, come integrato dalla nota informativa allegata sub G, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13 maggio 2011, depositato in cancelleria il 23 maggio 2011 ed iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 2012 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Campania.

[...]

#### *Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 5, 6, 7, 8 e 9, e 5, anche in riferimento alla nota informativa di cui all'art. 10, comma 2, allegato G, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013), pubblicata nel B.U.R. n. 18 del 16 marzo 2011.

2. — I commi 5, 6, 7, 8 e 9 dell'art. 1 sono stati impugnati in relazione all'art. 81, quarto comma, della Costituzione ed ai principi generali sul sistema contabile dello Stato ricavabili dall'art. 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost., perché dispongono che la copertura finanziaria delle somme iscritte alle UPB 1.82.277, 1.1.15, 7.28.64, 6.23.57 e 4.15.38 ammontanti ad euro 660.000.000,00, nonché l'iscrizione della somma complessiva di euro 189.000.000,00, come da allegato A della legge di bilancio 2011, sia realizzata attraverso l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, ancora in pendenza di accertamento per effetto della mancata approvazione del rendiconto 2010.

L'art. 1, comma 6, della predetta legge regionale è ulteriormente censurato dal Presidente del Consiglio dei ministri per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto l'entità di tale stanziamento non appare improntata al criterio della prudenza, tenuto conto che l'ammontare dei residui perenti al 31 dicembre 2008, ultimo dato ufficiale disponibile, era pari a circa euro 3.700.000.000,00.

In proposito, viene richiamata la delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, n. 14/AUT/2006, secondo la quale la dotazione del fondo per il pagamento dei residui perenti, per assicurare sufficiente garanzia di assolvimento delle obbligazioni assunte, dovrebbe avere una consistenza pari ad almeno il 70% delle somme cancellate dalle scritture contabili per tale causale.

L'art. 1, comma 5, autorizza l'iscrizione della somma complessiva di euro 260.000.000,00 nelle seguenti unità previsionali di base (UPB): 1.82.227, denominata «Contributi per concorso nell'ammortamento di mutui», per euro 200.000.000,00; 1.1.5, denominata «Acquedotti e disinquinamenti», per euro 60.000.000,00. La disposizione prevede altresì che alla copertura finanziaria si faccia fronte con quota parte dell'avanzo di amministrazione a destinazione vincolata. L'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 6 dicembre 2011, n. 21 (Ulteriori disposizioni urgenti in materia di finanza regionale), ha modificato la copertura del concorso nell'ammortamento mutui, sostituendo il comma 246 dell'art. 1 della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – legge finanziaria regionale 2011), nel modo seguente: «Nell'ambito della politica regionale finanziata dal fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) all'esito dell'approvazione del programma attuativo regionale, ai sensi della Del. n. 166 del 2007, come modificata dalla Del. n. 1 del 2009, ed alla piena disponibilità delle risorse programmate, sono stanziati, per il triennio 2011-2013, risorse finanziarie, pari ad euro 200.000.000,00 per ogni annualità, per complessivi euro 600.000.000,00, per provvedere al pagamento dei contributi sui mutui contratti entro il 31 dicembre 2010 da Enti locali per la realizzazione di opere pubbliche, ai sensi della legge regionale 31 ottobre 1978, n. 51 (Normativa regionale per la programmazione, il finanziamento e la esecuzione di lavori pubblici e di opere di pubblico interesse, snellimento delle procedure amministrative, deleghe e attribuzioni agli Enti locali), della legge regionale 12 dicembre 1979, n. 42 (Interventi regionali per la costruzione, l'ampliamento, il miglioramento, il completamento e l'acquisto di impianti e attrezzature sportive per la promozione e la diffusione della pratica sportiva), della legge regionale 6 maggio 1985, n. 50 (Contributo della Regione per opere di edilizia scolastica) e della legge regionale 27 febbraio 2007, n. 3 (Disciplina dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture in Campania). La UPB 1.1.1. è incrementata di euro 1.100.000,00 per fronteggiare la grave situazione di dissesto idraulico idrogeologico che interessa il territorio regionale di cui euro 550.000,00 destinati al consorzio di bonifica Destra fiume Sele».

L'art. 1, comma 2, della citata legge della Regione Campania n. 21 del 2011 ha inoltre sostituito l'art. 1, comma 5, della legge della Regione Campania n. 5 del 2011, che ha conseguentemente assunto il seguente tenore: «È autorizzata l'iscrizione della somma di euro 60.000.000,00 nella UPB 1.1.5 denominata "Acquedotti e disinquinamenti". Per la copertura finanziaria si fa fronte con quota parte del risultato di amministrazione – avanzo di amministrazione a destinazione vincolata proveniente dalle risorse liberate dal POR 2000/2006».

L'art. 1, comma 6, autorizza l'iscrizione nella UPB 7.28.64, denominata «Fondi di riserva per spese obbligatorie e per il pagamento dei residui passivi colpiti da perenzione amministrativa e reclamati dai creditori», della somma di euro 300.000.000,00 per il pagamento degli impegni di spesa di parte corrente ed in conto capitale regolarmente assunti, ma caduti in perenzione alla chiusura dell'esercizio precedente.

L'art. 1, comma 7, autorizza l'iscrizione nella UPB 6.23.57, denominata «Spese generali, legali, amministrative e diverse», della somma di euro 75.000.000,00 destinata al pagamento dei debiti fuori bilancio. La norma è stata modificata dall'art. 1, comma 5, della legge della Regione Campania 4 agosto 2011, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale), il quale ha statuito che «Le autorizzazioni di spesa di cui al bilancio per l'esercizio finanziario 2011, approvato con legge regionale 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013), sono ridotte in termini di competenza e cassa per complessivi euro 18.267.000,00, così come dettagliatamente indicato nell'allegato A».

In tale tabella, per effetto del rinvio operato dalla norma, sono state modificate alcune autorizzazioni di spesa, tra cui quella relativa alla predetta UPB, diminuita di euro 780.000,00 rispetto allo stanziamento iniziale.

L'art. 1, comma 8, autorizza l'iscrizione nella UPB 4.15.38, denominata «Assistenza Sanitaria», della somma di euro 25.000.000,00 per ricapitalizzazione Aziende Sanitarie Locali ed Aziende Ospedaliere ex art. 2, comma 1, della legge della Regione Campania 27 agosto 2002, n. 17 (Provvedimenti urgenti per la copertura dei disavanzi delle aziende sanitarie per l'anno 2001) – piano decennale – annualità 2011. La norma è stata modificata dall'art. 1, comma 5, della legge della Regione Campania n. 14 del 2011, il quale, attraverso il medesimo meccanismo normativo descritto con riguardo al precedente comma 7, ha modificato l'autorizzazione di spesa, di cui alla predetta UPB, riducendola di euro 1.690.000,00 rispetto allo stanziamento originario.

L'art. 1, comma 9, autorizza l'iscrizione della somma complessiva di euro 189.000.000,00 come da elenco allegato sotto la lettera A (detta tabella contempla una serie analitica di spese, di cui euro 177.373.313,39 destinate a spese correnti e obbligatorie), prevedendo che la copertura finanziaria sia assicurata con quota parte delle economie di cui al precedente comma. L'art. 1 della legge della Regione Campania 4 agosto 2011, n. 15 (Variazioni al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011), ha introdotto modificazioni nello stato di previsione dell'entrata, disponendo (tabella A, colonna competenza) la riduzione della UPB 15.49.90 – parte entrata – denominata «Avanzo di amministrazione», per euro 189.000.000,00.

2.1. — Le censure rivolte all'art. 1, commi 6, 7, 8 e 9, della legge regionale n. 5 del 2011 in relazione all'impiego dell'avanzo di amministrazione 2010 al bilancio 2011 sono fondate.

Non è infatti conforme ai precetti dell'art. 81, quarto comma, Cost. realizzare il pareggio di bilancio in sede preventiva attraverso la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente.

Neppure l'effetto delle nuove norme regionali sulle disposizioni impugnate è riuscito a sanare il vizio originario. Le norme modificative dei commi 7 e 8 hanno ridotto gli stanziamenti iniziali coperti con l'avanzo di amministrazione: quindi hanno diminuito l'entità complessiva delle poste prive di copertura, lasciando tuttavia inalterato il problema che ha dato luogo all'impugnazione del Presidente del Consiglio dei ministri.

Analogamente, la modifica introdotta dall'art. 1 della legge della Regione Campania n. 15 del 2011, ha aggravato la contraddittorietà dell'art. 1, comma 9, della legge impugnata. La norma originaria traeva la copertura della spesa di euro 189.000.000,00 dalle economie di spesa del comma precedente, il quale prevedeva uno stanziamento complessivo di euro 25.000.000,00 palesemente inferiore alla spesa programmata. La modifica intervenuta ha ridotto di pari importo l'avanzo di amministrazione presunto, lasciando immutato il comma 9 e l'allegato sub A comprendente l'originaria serie di spese, in ordine alle quali la mancata copertura permane con maggiore evidenza rispetto alla precedente situazione. Peraltro, nell'allegato A sono presenti in percentuale preponderante spese correnti ed obbligatorie (ivi comprese quelle di personale) le quali – per loro intrinseca natura – vengono attivate fin dall'inizio dell'esercizio finanziario.

La legge della Regione Campania n. 7 del 2002 stabilisce all'art. 44, commi 2 e 3, che «2. Il risultato di amministrazione è accertato con l'approvazione del rendiconto e può consistere in un avanzo o in un disavanzo di amministrazione. Esso è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi. 3. L'utilizzo dell'avanzo di amministrazione può avvenire soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente»

L'art. 187, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), richiamato in via analogica anche dalla difesa della Regione resistente, prescrive che «Nel corso dell'esercizio al bilancio di previsione può essere applicato, con delibera di variazione, l'avanzo di amministrazione presunto derivante dall'esercizio immediatamente precedente con la finalizzazione di cui alle lettere a), b) e c) del comma 2. Per tali fondi l'attivazione delle spese può avvenire solo dopo l'approvazione

del conto consuntivo dell'esercizio precedente, con eccezione dei fondi, contenuti nell'avanzo, aventi specifica destinazione e derivanti da accantonamenti effettuati con l'ultimo consuntivo approvato, i quali possono essere immediatamente attivati».

Entrambe le norme sono dunque preclusive della soluzione legislativa impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri. Quel che è più importante, esse sono strettamente collegate ai principi costituzionali della corretta copertura della spesa e della tutela degli equilibri di bilancio, consacrati nell'art. 81, quarto comma, Cost.

In altre parole, anche se la regola violata dalla Regione nel caso di specie non fosse codificata nella pertinente legislazione di settore, l'obbligo di copertura avrebbe dovuto essere osservato, attraverso la previa verifica di disponibilità delle risorse impiegate, per assicurare il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite. È costante orientamento di questa Corte, in relazione al parametro dell'art. 81, quarto comma, Cost., che la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (sentenze n. 106 del 2011, n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966).

Nella memoria e nella discussione orale la Regione resistente ha sostenuto che l'avanzo di amministrazione, ancorché non accertato attraverso l'approvazione del rendiconto, risulterebbe del tutto attendibile, in considerazione della serie storica dei risultati di amministrazione, la quale sarebbe costante nella prevalenza delle attività sulle passività. Ciò anche alla luce della rilevante massa di residui attivi presenti nel progetto di bilancio consuntivo redatto dalla Giunta, ma non ancora approvato dal Consiglio. In particolare, la Regione ha posto l'attenzione sui diversi concetti di iscrizione ed utilizzazione dell'avanzo presunto di amministrazione, sostenendo che, nel caso di specie, si verterebbe nella prima ipotesi, la quale sarebbe consentita dall'ordinamento contabile regionale (art. 18, comma 6, della legge regionale n. 7 del 2002). A differenza dell'utilizzazione, l'iscrizione costituirebbe un dato puramente formale, improduttivo di effetti giuridici negativi per l'equilibrio del bilancio.

Le considerazioni esposte non sono fondate, né con riguardo alla pretesa di ritenere legittimo il pareggio del bilancio preventivo attraverso l'applicazione di un avanzo così stimato, né con riguardo all'invocata solidità storica del bilancio regionale.

Nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti.

La Regione Campania, calcolando nella quantificazione preventiva un avanzo presunto ed – in quanto tale – giuridicamente inesistente, ha ampliato in modo illegittimo il ventaglio di spesa autorizzata attraverso l'iscrizione delle partite previste nell'art. 1, commi 6, 7, 8 e 9. Né in contrario può addursi – come fa la Regione resistente – la disposizione contenuta nell'art. 18, comma 6, della legge regionale n. 7 del 2002, la quale, prevedendo che «Tra le entrate o le spese di cui alla lettera b) del comma 3 è iscritto il presunto avanzo o disavanzo di amministrazione, calcolato senza tener conto delle somme di cui al comma 5», non fa altro che ribadire il carattere formale dell'eventuale iscrizione dell'avanzo presunto di amministrazione, per sua natura inidoneo a legittimare autorizzazioni di spesa fino all'approvazione in sede di rendiconto. Una diversa interpretazione, ancorché logicamente incompatibile col già citato disposto dell'art. 44, comma 3, della stessa legge regionale, la renderebbe costituzionalmente illegittima per evidente contrasto col principio di equilibrio del bilancio contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost.

È bene altresì ricordare che l'avanzo di amministrazione costituisce una specie della più ampia categoria del risultato di amministrazione, il quale – per effetto della somma algebrica

tra residui attivi, passivi e fondo di cassa – può avere quale esito l'avanzo, il disavanzo o il pareggio.

Il risultato non ancora riconosciuto attraverso l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente viene denominato, secondo la prassi contabile, "risultato presunto". Esso consiste in una stima provvisoria, priva di valore giuridico ai fini delle corrispondenti autorizzazioni di spesa.

Nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto, se non quella finanziata da fondi vincolati e regolarmente stanziati nell'esercizio precedente. Il risultato di amministrazione presunto, che a sua volta può concretarsi nella stima di un avanzo, di un pareggio o di un disavanzo, consiste in una previsione ragionevole e prudente, formulata in base alla chiusura dei conti intervenuta al 31 dicembre, del definitivo esito contabile, il quale sarà stabilizzato solo in sede di approvazione del rendiconto.

Il suo ausilio in sede di impianto e gestione del bilancio di previsione – la fisiologia contabile è nel senso dell'iscrivibilità solo in corso di gestione, perché il termine per l'approvazione del bilancio di previsione è antecedente a quello di chiusura dell'esercizio precedente; tuttavia, nel caso in esame, la legge regionale di approvazione è intervenuta ad anno inoltrato – è soprattutto quello di ripristinare tempestivamente gli equilibri di bilancio nel caso di disavanzo presunto, attraverso l'applicazione del pertinente valore negativo al bilancio in corso ed il prudenziale correlato accantonamento di risorse indispensabili nel caso in cui il rendiconto palesi successivamente, ad esercizio inoltrato, un risultato negativo certo e più difficile da correggere nel residuo arco temporale annuale a disposizione.

In buona sostanza, mentre la corretta pratica contabile prescrive un atteggiamento tempestivo e prudente nei confronti del disavanzo presunto, il legislatore vieta tassativamente l'utilizzazione dell'avanzo presunto per costruire gli equilibri del bilancio, in quanto entità economica di incerta realizzazione e, per ciò stesso, produttiva di rischi per la sana gestione finanziaria dell'ente pubblico.

Nel caso in esame, peraltro, la situazione di pregiudizio per gli equilibri di bilancio viene aggravata dalla natura corrente e/o obbligatoria delle spese coperte con l'avanzo di amministrazione presunto. Detta categoria di passività è caratterizzata, per sua intrinseca natura, dalla doverosità e dalla scadenza obbligatoria dei pertinenti esborsi, assolutamente irriducibili ai tempi ed all'alea della procedura di verifica ed approvazione dell'avanzo di amministrazione.

La disciplina giuridicamente e temporalmente incomprimibile delle obbligazioni passive correlate alle impugnate disposizioni autorizzatorie della spesa contrasta in radice la tesi regionale della semplice iscrizione dell'avanzo, improduttiva di effetti giuridici.

Anche l'invocata solidità storica del bilancio regionale non può essere condivisa.

In relazione ai termini con cui la questione viene prospettata, occorre considerare, in direzione argomentativa opposta a quella della Regione resistente, che la Corte conti, Sezione regionale della Campania – nell'esercizio della funzione di controllo sul rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2008 – ultimo rendiconto approvato alla data di approvazione del bilancio 2011 – ha avuto modo di accertare (delibera n. 245 del 2011) rilevanti criticità nella struttura e nell'equilibrio della situazione economico finanziaria della Regione stessa. Esse possono essere così riassunte: mancata imputazione delle risorse affluite nei conti di tesoreria, ivi conservate per lunghi periodi sì da pregiudicare il regolare accertamento delle pertinenti entrate; "superfetazione" di residui attivi e passivi attraverso un anomalo passaggio nelle partite di giro di somme per molto tempo in attesa di definitiva imputazione; mantenimento di un ingente volume di residui attivi, a fronte dei quali non esiste il correlato credito per effetto della già avvenuta riscossione nelle contabilità speciali.

L'analisi puntuale della Sezione regionale campana della Corte dei conti in ordine alla precarietà degli equilibri del bilancio consuntivo campano, unitamente al rilievo che la Regione risulta tuttora interessata agli obblighi del piano di rientro sanitario, la cui disciplina presuppone la deficiarietà strutturale di un settore di spesa il quale rappresenta una

percentuale preponderante delle uscite regionali, contesta – anche sotto il profilo fattuale – la tesi difensiva della Regione Campania.

2.2. — In relazione all'insufficiente stanziamento del fondo per il pagamento dei residui perenti, la difesa della Regione ritiene inconfidente il parametro indicato nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri per censurare la dimensione percentuale dello stanziamento destinato a fronteggiare i residui perenti rispetto al complesso delle scritture di tale natura eliminate dal bilancio consuntivo. Una pronuncia in sede di controllo della Corte dei conti (Sezione delle Autonomie – delibera n. 14/AUT/2006) non potrebbe infatti costituire riferimento normativo nel giudizio di legittimità costituzionale.

Quanto all'attendibilità della stima contenuta nel bilancio di previsione 2011, la Regione produce una serie di riferimenti storici inerenti ai pagamenti dei residui perenti, dai quali emerge che lo stanziamento di euro 300.000.000,00 si colloca in una fascia mediana rispetto a detti valori. Questo confermerebbe un comportamento diligente e prudentiale nel definire detta partita di spesa.

Infine, viene richiamata la legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2012 e Bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014), nella quale il pertinente stanziamento sarebbe elevato ad euro 500.000.000,00, a dimostrazione della volontà della Regione di attenersi ai canoni di sana gestione finanziaria proposti dalla Corte dei conti.

L'assunto della difesa regionale non può essere condiviso. La perenzione amministrativa – come è noto – consiste nell'eliminazione dalla contabilità finanziaria dei residui passivi non smaltiti, decorso un breve arco temporale dall'esercizio in cui è stato assunto il relativo impegno. Essa, fino alla decorrenza dei termini per la prescrizione, non produce però alcun effetto sul diritto del creditore, la cui posizione è assolutamente intangibile da parte dei procedimenti contabili. Per questo motivo l'amministrazione debitrice deve essere sempre pronta a pagare secondo i fisiologici andamenti dell'obbligazione passiva: le somme eliminate, ma correlate a rapporti obbligatori non quiescenti, devono quindi essere reiscritte nell'esercizio successivo a quello in cui è maturata la perenzione per onorare i debiti alle relative scadenze.

L'ineffettibile principio di conservazione delle risorse necessarie per onorare il debito della pubblica amministrazione si è di recente accentuato attraverso una più rigorosa disciplina dei tempi di adempimento da parte di quest'ultima (tra i provvedimenti legislativi sollecitatori è opportuno richiamare il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, recante «Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali» e la direttiva 16 febbraio 2011, n. 2011/7/UE, recante «Direttiva del parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nella transazioni commerciali (rifusione) (Testo rilevante ai fini del SEE)»).

Non può essere condivisa l'opinione della Regione resistente, la quale ricava dall'assenza di una precisa disposizione in tema di rapporti tra residui perenti e risorse destinate alla loro reiscrizione l'assoluta irrilevanza della censura formulata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Caratteristica fondamentale del bilancio di previsione è quella di riferirsi alle operazioni ipotizzate nell'esercizio di riferimento, le quali – proprio in base al principio costituzionale dell'equilibrio tendenziale tra spese ed entrate di cui all'art. 81, quarto comma, Cost. – dovrebbero compensarsi nel confronto tra attività e passività.

Poiché dette operazioni compensative sono collegate – nel caso dei residui perenti – a rapporti obbligatori passivi già strutturati, è di tutta evidenza che una percentuale di copertura così bassa tra risorse destinate alle reiscrizioni e somme afferenti ad obbligazioni passive pregresse orienta la futura gestione del bilancio verso un inevitabile squilibrio.

Neppure convincono i dati storici presentati dalla difesa della resistente circa i pagamenti in conto residui perenti degli anni precedenti: essi non garantiscono affatto l'avvenuta



soddisfazione di tutti i creditori scaduti, i quali nei bilanci consuntivi degli anni precedenti sono stimati in misura notevolmente superiore.

Quanto al richiamato aumento dello stanziamento specifico nel bilancio di previsione 2012, l'argomento è inconferente in quanto riferito ad un esercizio successivo, condizionato da scadenze obbligatorie temporalmente differenziate. Questa Corte ha già avuto modo di ricordare che l'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese incidenti sull'esercizio in corso e che deve essere perseguito il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite, valutando gli oneri gravanti sui pertinenti diversi esercizi (sentenze n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966).

2.3. — La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, è fondata con riguardo sia alla denunciata formulazione originaria sia a quella risultante dalle modifiche apportate dal comma 2 dell'art. 1 della legge della Regione Campania n. 21 del 2011. In particolare, detto ius superveniens presenta gli stessi vizi censurati nel ricorso dello Stato e, pertanto, in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nel giudizio in via di azione (ex plurimis, sentenza n. 40 del 2010), deve essere assoggettato a scrutinio e dichiarato costituzionalmente illegittimo.

La fattispecie dell'art. 1, comma 5, è diversa da quella degli altri commi impugnati: viene infatti invocato dal legislatore campano un vincolo di destinazione sia delle somme originariamente stanziare sia di quelle risultanti dalla precitata novella intervenuta nel dicembre 2011.

È necessario premettere che i vincoli di destinazione delle risorse confluenti a fine esercizio nel risultato di amministrazione permangono anche se quest'ultimo non è capiente a sufficienza o è negativo: in questi casi l'ente deve ottemperare a tali vincoli attraverso il reperimento delle risorse necessarie per finanziare gli obiettivi, cui sono dirette le entrate vincolate rifluite nel risultato di amministrazione negativo o incapiente.

A ben vedere, questa eccezione non è riconducibile alla ratio intrinseca dell'istituto del risultato presunto (la cui disciplina è preordinata piuttosto alla prudente cautela nella gestione delle uscite), bensì alla clausola generale in materia contabile che garantisce l'esatto impiego delle risorse stanziare per specifiche finalità di legge.

Ferma restando questa regola eccezionale in ordine alla utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto vincolato, la legge di approvazione del bilancio di previsione e le note a corredo dello stesso devono tuttavia individuare con esattezza le ragioni normative dei fondi vincolati, nel rispetto dei principi di chiarezza e di verificabilità dell'informazione.

Come è stato sottolineato anche dalla Corte dei conti, Sezione regionale della Campania, nella richiamata relazione al rendiconto 2008, la Regione non ha mai compilato l'apposito allegato al bilancio previsto dall'art. 18, comma 11, lettera a), della legge regionale di contabilità n. 7 del 2002 per il confronto tra entrate e spese a destinazione vincolata il quale, invece, deve costituire un indefettibile strumento di controllo per la costruzione dell'equilibrio del bilancio. All'assenza della nota prevista dalla legge di contabilità regionale si accompagna il silenzio della Regione circa i presupposti normativi dell'utilizzazione in deroga al principio generale del previo accertamento del risultato di amministrazione complessivo.

Con riguardo alla spesa in esame, non è possibile dunque ricavare da alcuna fonte informativa gli estremi delle disposizioni inerenti allo specifico vincolo di cui alla somma di euro 60.000.000,00 destinata ad acquedotti e disinquinamento, essendo stato inserito nella modifica intervenuta nel dicembre 2011 un semplice riferimento al programma operativo regionale (POR) 2000-2006. Peraltro, alcuni elementi sintomatici in senso contrario all'esistenza del vincolo si possono ricavare sia dalla tipologia delle spese finanziate con detto avanzo sia dalle osservazioni formulate dalla Corte dei conti nella relazione sul rendiconto 2008.

L'art. 1, comma 5, della legge regionale n. 5 del 2011 dispone: «è autorizzata l'iscrizione della somma complessiva di euro 260.000.000,00 nelle seguenti unità previsionali di base (UPB): 1.82.227 denominata 'Contributi per concorso nell'ammortamento di mutui' per euro

200.000.000,00 e 1.1.5 denominata ‘Acquedotti e disinquinamenti’ per euro 60.000.000,00. Per la copertura finanziaria si farà fronte con quota parte del risultato di amministrazione – avanzo di amministrazione a destinazione vincolata».

La norma in questione ha subito modificazioni dirette e indirette per effetto della successiva legge della Regione Campania n. 21 del 2011, il cui art. 1, commi 1 e 2, recita: «1. Il comma 246 dell’articolo 1 della legge regionale 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011 – 2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011), è sostituito dal seguente: “246. Nell’ambito della politica regionale finanziata dal fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) all’esito dell’approvazione del programma attuativo regionale, ai sensi della delibera CIPE n. 166 del 2007, come modificata dalla delibera CIPE n. 1 del 2009, ed alla piena disponibilità delle risorse programmate, sono stanziati, per il triennio 2011-2013, risorse finanziarie, pari ad euro 200.000.000,00 per ogni annualità, per complessivi euro 600.000.000,00, per provvedere al pagamento dei contributi sui mutui contratti entro il 31 dicembre 2010 da Enti locali per la realizzazione di opere pubbliche, ai sensi della legge regionale 31 ottobre 1978, n. 51 (Normativa regionale per la programmazione, il finanziamento e la esecuzione di lavori pubblici e di opere di pubblico interesse, snellimento delle procedure amministrative, deleghe e attribuzioni agli Enti locali), della legge regionale 12 dicembre 1979, n. 42 (Interventi regionali per la costruzione, l’ampliamento, il miglioramento, il completamento e l’acquisto di impianti e attrezzature sportive per la promozione e la diffusione della pratica sportiva), della legge regionale 6 maggio 1985, n. 50 (Contributo della Regione per opere di edilizia scolastica) e della legge regionale 27 febbraio 2007, n. 3 (Disciplina dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture in Campania). La UPB 1.1.1 è incrementata di euro 1.100.000,00 per fronteggiare la grave situazione di dissesto idraulico idrogeologico che interessa il territorio regionale di cui euro 550.000,00 destinati al consorzio di bonifica Destra fiume Sele. 2. Il comma 5 dell’articolo 1 della legge regionale 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l’anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013), è sostituito dal seguente: “5. E’ autorizzata l’iscrizione della somma di euro 60.000.000,00 nella UPB 1.1.5 denominata “Acquedotti e disinquinamenti”. Per la copertura finanziaria si fa fronte con quota parte del risultato di amministrazione – avanzo di amministrazione a destinazione vincolata proveniente dalle risorse liberate dal POR 2000/2006».

Il primo comma mira ad assicurare alla prima tipologia di spesa una nuova copertura, mentre il secondo aggiunge al precedente generico richiamo del vincolo un semplice riferimento al POR 2000-2006.

Il POR è – come noto – un programma operativo regionale, il quale definisce obiettivi specifici all’interno di “assi” prioritari su base pluriennale, per realizzare i quali è consentito far ricorso a fondi strutturali dell’Unione Europea. Nell’arco di programmazione 2000-2006 (scadente di regola nel 2008) il POR Campania avrebbe dovuto raggiungere obiettivi di sviluppo, adeguamento strutturale, riconversione socioeconomica ed ammodernamento di sistemi di istruzione, formazione e occupazione. Nella norma impugnata e in quella modificativa non v’è alcun riferimento, né all’eventuale proroga afferente all’utilizzazione dei fondi 2000-2006, né al preteso rapporto di specie tra le partite di spesa inserite nella UPB 1.1.5 ed il contenuto del vincolo normativo alla utilizzazione dei fondi. Anzi, alcune tipologie di spesa di natura corrente ed obbligatoria, comprese nel dettaglio della predetta UPB, appaiono connotate da obiettivi elementi di incompatibilità con l’esecuzione di un progetto finalizzato.

Elementi indiretti di conferma circa l’insussistenza del vincolo si ricavano anche dalla menzionata relazione al rendiconto del 2008 della Corte dei conti, Sezione regionale della Campania, ove viene censurata l’eccessiva frequenza di fenomeni di utilizzazione diversa dal pertinente scopo di fondi vincolati, poiché questa prassi espone la Regione al rischio di non poter più ricostituire i mezzi necessari a fronteggiare le finalità di legge correlate ai fondi stessi.

Anche l'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 21 del 2011 viola dunque il principio della copertura per omessa indicazione del vincolo normativo, che legittimerebbe la deroga al divieto di utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto. Conseguentemente esso produce gli stessi effetti della norma originaria.

Dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, deriva, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 1 di detta legge reg. Campania n. 21 del 2011, il quale, pur non incidendo direttamente sul comma 1 dell'art. 5, ne costituisce modificazione non testuale. Tale comma 1 dell'art. 1 della legge reg. Campania n. 21 del 2011 è finalizzato a sanare – al termine dell'esercizio 2011 – la copertura della spesa inerente al pagamento dei contributi sui mutui contratti entro il 31 dicembre 2010 da enti locali per la realizzazione di opere pubbliche. È evidente che per sua intrinseca natura detta spesa ha avuto già attuazione prima della novella regionale del dicembre 2011 e, per questo motivo, anche la nuova norma non appare soddisfattiva del principio di copertura di cui all'art. 81, quarto comma, Cost. Peraltro, per la destinazione vincolata del fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) si presenta analogo problema rispetto al POR, dal momento che lo stesso è uno strumento di finanziamento statale per le aree sottoutilizzate del Paese, attraverso raccolta di risorse aggiuntive da sommarsi a quelle ordinarie ed a quelle comunitarie e nazionali di cofinanziamento. Esso per sua natura ha quindi una finalità strategica e innovativa che – in assenza di apposita norma di riferimento – non appare congruente con la destinazione alla copertura di piani di ammortamento inerenti a prestiti degli enti locali già perfezionati alla data del 31 dicembre 2010 e quindi correlati ad iniziative già avviate antecedentemente alla legge della Regione Campania n. 21 del 2011.

3. — L'art. 5 è stato censurato, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost., nella parte in cui autorizza il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2011, entro il limite di euro 58.450.000,00, per la realizzazione di investimenti e per partecipare a società che svolgano attività strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione, nonché per il pagamento degli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate.

Secondo il ricorrente tale norma, non contenendo il dettaglio dei capitoli e delle unità previsionali di base (UPB), non consentirebbe di verificare se la somma derivante dal ricorso al mercato finanziario sia utilizzata effettivamente per spese di investimento e per questo sarebbe in contrasto con «l'art. 3, commi 16-21-bis, della legge statale n. 350/2003, convertito nella legge n. 133/2008, che costituiscono norme di principio di coordinamento della finanza pubblica a cui le regioni devono attenersi».

La relazione tecnica del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, assunta a supporto istruttorio della decisione del Consiglio dei Ministri, individua più correttamente il parametro interposto nell'art. 3, commi da 16 a 21-bis, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), nonché nell'art. 62 del decreto-legge 23 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133.

Per quel che concerne il pagamento degli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate, il Presidente del Consiglio dei ministri si duole che gli stessi non siano quantificati e non vengano neanche indicate le correlate UPB di copertura finanziaria, sia in relazione al bilancio di previsione annuale 2011 che al bilancio pluriennale 2011-2013. Così disponendo, il legislatore regionale violerebbe non solo il principio di copertura di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., ma anche l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di sistema tributario e contabile.

La difesa della Regione eccepisce la manifesta infondatezza della questione, dal momento che la norma non disciplina oneri di ammortamento di prestiti già perfezionati.

L'art. 5 è poi censurato in correlazione all'art. 10, comma 2, ed al pertinente allegato G, ove è allocata la nota informativa che evidenzia gli oneri e gli impegni scaturenti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati e da contratti di finanziamento comprendenti una componente derivata, secondo quanto previsto dall'art. 62, comma 8, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008, come integrato dall'articolo 3, comma 1, della legge 22 dicembre 2008, n. 203 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2009).

Secondo il Presidente del Consiglio, gli oneri conseguenti alle posizioni debitorie relative ai contratti derivati sottoscritti nel 2003 e nel 2006 dalla Regione non sarebbero correlati ad alcuna UPB di pertinenza, rimanendo in tal modo violato il precetto costituzionale dell'art. 81, quarto comma, Cost.

3.1. — È fondata la censura inerente all'assenza del dettaglio dei capitoli e delle UPB finanziate dalle operazioni di indebitamento, in relazione all'art. 81, quarto comma, Cost. ed all'art. 117, terzo comma, Cost.

La difesa della Regione eccepisce che la tesi dell'Avvocatura sarebbe priva di fondamento e trarrebbe origine da un equivoco perché il ricorso al mercato finanziario, pari ad euro 58.450.000,00, sarebbe corredato da sufficienti informazioni nell'allegato C all'impugnata legge regionale n. 5 del 2011, ove viene indicata la UPB 22.84.245, denominata «2007/2013 – Fondo unico UE/Stato/Regione per spese di investimento».

L'eccezione non è fondata perché la sinteticità del richiamo non consente di verificare se la Regione abbia osservato le regole ed i limiti previsti dall'art. 1, commi da 16 a 19, della legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria 2004).

Dette disposizioni – come modificate dall'art. 62, comma 9, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, in legge n. 133 del 2008, – sono così articolate: «16. Ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, le regioni a statuto ordinario, gli enti locali, le aziende e gli organismi di cui agli articoli 2, 29 e 172, comma 1, lettera b), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ad eccezione delle società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici, possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. Le regioni a statuto ordinario possono, con propria legge, disciplinare l'indebitamento delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere e degli enti e organismi di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, solo per finanziare spese di investimento. 17. Per gli enti di cui al comma 16 costituiscono indebitamento, agli effetti dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, l'assunzione di mutui, l'emissione di prestiti obbligazionari, le cartolarizzazioni di flussi futuri di entrata non collegati a un'attività patrimoniale preesistente e le cartolarizzazioni con corrispettivo iniziale inferiore all'85 per cento del prezzo di mercato dell'attività oggetto di cartolarizzazione valutato da un'unità indipendente e specializzata. Costituiscono, inoltre, indebitamento le operazioni di cartolarizzazione accompagnate da garanzie fornite da amministrazioni pubbliche e le cartolarizzazioni e le cessioni di crediti vantati verso altre amministrazioni pubbliche nonché, sulla base dei criteri definiti in sede europea dall'Ufficio statistico delle Comunità europee (EUROSTAT), l'eventuale premio incassato al momento del perfezionamento delle operazioni derivate. Non costituiscono indebitamento, agli effetti del citato articolo 119, le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio. 18. Ai fini di cui all'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, costituiscono investimenti: a) l'acquisto, la costruzione, la ristrutturazione e la manutenzione straordinaria di beni immobili, costituiti da fabbricati sia residenziali che non residenziali; b) la costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere e impianti; c) l'acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale; d) gli oneri per beni immateriali ad utilizzo pluriennale; e) l'acquisizione di aree, espropri e servitù onerose; f) le partecipazioni

azionarie e i conferimenti di capitale, nei limiti della facoltà di partecipazione concessa ai singoli enti mutuatari dai rispettivi ordinamenti; g) i trasferimenti in conto capitale destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni; h) i trasferimenti in conto capitale in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o di proprietari o gestori di impianti, di reti o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, le cui concessioni o contratti di servizio prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata. In tale fattispecie rientra l'intervento finanziario a favore del concessionario di cui al comma 2 dell'articolo 19 della legge 11 febbraio 1994, n. 109; i) gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici attuativi, esecutivi, dichiarati di preminente interesse regionale aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio. 19. Gli enti e gli organismi di cui al comma 16 non possono ricorrere all'indebitamento per il finanziamento di conferimenti rivolti alla ricapitalizzazione di aziende o società finalizzata al ripiano di perdite. A tale fine l'istituto finanziatore, in sede istruttoria, è tenuto ad acquisire dall'ente l'esplicazione specifica sull'investimento da finanziare e l'indicazione che il bilancio dell'azienda o della società partecipata, per la quale si effettua l'operazione, relativo all'esercizio finanziario precedente l'operazione di conferimento di capitale, non presenta una perdita di esercizio».

Il sintetico richiamo dell'allegato non garantisce, dunque, che il nuovo ricorso all'indebitamento sia esente da vizi poiché non fornisce il dettaglio delle tipologie di investimento in concreto programmate.

Queste prescrizioni costituiscono contemporaneamente norme di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. (in quanto servono a controllare l'indebitamento complessivo delle amministrazioni nell'ambito della cosiddetta finanza allargata, nonché il rispetto dei limiti interni alla disciplina dei prestiti pubblici) e principi di salvaguardia dell'equilibrio del bilancio ai sensi dell'art. 81, quarto comma, Cost. Pertanto, la mancata dimostrazione del loro rispetto nell'impostazione del bilancio di previsione 2011 rende costituzionalmente illegittima in parte qua la legge n. 5 del 2011.

3.2. — È altresì fondata la questione inerente alla legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 5 e 10 dell'impugnata legge regionale, anche in riferimento alla nota informativa allegata al bilancio ai sensi dell'art. 62, comma 8, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008.

Dalla nota si ricava che la Regione ha assunto oneri ed impegni relativi a strumenti finanziari, anche derivati, per un ammontare stimato, relativamente al 2011, in complessivi euro 260.000.000,00, di cui euro 200.000.000,00 per indebitamento a tasso fisso ed euro 60.000.000,00 per indebitamento a tasso variabile.

L'Avvocatura dello Stato lamenta che non sarebbero indicate le relative UPB di imputazione della spesa, risultando pertanto quest'ultima priva della copertura finanziaria richiesta dall'art. 81, quarto comma, Cost.

La questione è se l'art. 62, comma 8, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, in legge n. 133 del 2008 sia riconducibile al parametro costituzionale invocato e se la nota corrisponda al suo dettato.

Questa Corte – sia pure con riguardo a fattispecie diversa – ha avuto modo di affermare (sentenza n. 52 del 2010) che l'art. 62 dell'evocato decreto-legge ha, tra l'altro, la finalità di garantire che le modalità di accesso ai contratti derivati da parte delle Regioni e degli enti locali siano accompagnate da cautele in grado di prevenire l'accollo da parte degli enti pubblici di oneri impropri e non prevedibili all'atto della stipulazione. Ciò in considerazione della natura di questa tipologia di contratti, aventi caratteristiche fortemente aleatorie, tanto più per le finanze di un'amministrazione pubblica.

Per questo motivo è stato affermato trattarsi di una disciplina «che, tutelando il mercato e il risparmio, assicura anche la tutela del patrimonio dei soggetti pubblici» (sentenza n. 52 del 2010).

In definitiva, proprio le peculiari caratteristiche di tali strumenti hanno indotto il legislatore statale a prevedere, limitatamente alle contrattazioni in cui siano parte le Regioni e gli enti locali, una specifica normativa non solo per l'accesso al relativo mercato mobiliare, ma anche per la loro gestione e rinegoziazione, che presentano, parimenti, ampi profili di spiccata aleatorietà in grado di pregiudicare il complesso «delle risorse finanziarie pubbliche utilizzabili dagli enti stessi per il raggiungimento di finalità di carattere, appunto, pubblico e, dunque, di generale interesse per la collettività» (sentenza n. 52 del 2010).

La censura proposta dall'Avvocatura generale dello Stato si fonda proprio sul mancato adempimento sostanziale dei precetti contenuti nella norma interposta poiché la sintetica compilazione regionale non è idonea ad assolverne le finalità di ridurre – attraverso precise ed aggiornate informazioni sulla storia, sullo stato e sugli sviluppi di tali tipologie negoziali – i rischi connessi alla gestione e alla rinegoziazione e prevenire e ridurre gli effetti negativi che possono essere prodotti da clausole contrattuali già vigenti e da altre eventualmente inserite nelle successive transazioni novative.

La norma, nel disporre che «Gli enti di cui al comma 2 allegano al bilancio di previsione e al bilancio consuntivo una nota informativa che evidenzia gli oneri e gli impegni finanziari, rispettivamente stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che includono una componente derivata», non si limita a richiedere un'indicazione sommaria e sintetica dei derivati stipulati dall'ente pubblico, ma pretende l'analitica definizione degli oneri già affrontati e la stima di quelli sopravvenuti sulla base delle clausole matematiche in concreto adottate con riferimento all'andamento dei mercati finanziari.

In questa prospettiva, la salvaguardia degli equilibri di bilancio ex art. 81, quarto comma, Cost. (parametro invocato) risulta inscindibilmente connessa al coordinamento della finanza pubblica perché, da un lato, i richiesti elementi, di carattere non solo finanziario ma anche economico (valore del contratto nel suo complesso), costituiscono indefettibili informazioni al fine della definizione dell'indebitamento pubblico in ambito nazionale; dall'altro – e ciò inerisce alla censura formulata – sono finalizzati a verificare che l'impostazione e la gestione del bilancio siano conformi alle regole di sana amministrazione.

Nella situazione in esame, queste consistono in un'esplicita estensione della salvaguardia dell'equilibrio tendenziale del bilancio preventivo alla gestione in corso ed agli esercizi futuri, in considerazione del forte impatto che questi contratti aleatori e pluriennali possono avere sugli elementi strutturali della finanza regionale. Ciò soprattutto in relazione alla prevenzione di possibili decisioni improprie, le quali potrebbero essere favorite dall'assenza di precisi ed invalicabili parametri di riferimento.

La forza espansiva dell'art. 81, quarto comma, Cost. nei riguardi delle fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse, è frutto di un costante orientamento di questa Corte (sentenze n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991, n. 283 del 1991, n. 69 del 1989, n. 17 del 1968, n. 47 del 1967 e n. 1 del 1966).

Per questo motivo la redazione della nota in termini sintetici ed incompleti e la mancata indicazione analitica delle unità previsionali di base e dei capitoli, sui quali ricade materialmente la gestione dei contratti, appaiono pregiudizievoli degli equilibri dell'esercizio in corso e di quelli futuri, nella misura in cui non determinano le modalità di copertura degli oneri nascenti dallo sviluppo attuativo dei contratti derivati stipulati e non forniscono appropriate informazioni per adottare coerenti opzioni contrattuali ed efficaci procedure di verifica.

3.3. — Per effetto della dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 5, rimane assorbita la questione inerente alla censura della predetta disposizione con riguardo alla mancata

quantificazione degli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale, derivanti da operazioni di indebitamento già realizzate dalla Regione Campania.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi da 5 (nel testo originario della norma) a 9, 5 e 10, comma 2, come integrato dalla nota informativa, allegata sub G, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011 – 2013);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 246, primo periodo, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011), come sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 6 dicembre 2011, n. 21 (Ulteriori disposizioni urgenti in materia di finanza regionale);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge della Regione Campania n. 5 del 2011, come sostituito dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Campania n. 21 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2012.

## SENTENZA N. 115 ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 4, 5, 10 e 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 luglio 2011, n. 10 (Interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17 settembre 2011, depositato in cancelleria il 26 settembre 2011 ed iscritto al n. 107 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia; udito nell'udienza pubblica del 3 aprile 2012 il Giudice relatore Aldo Carosi; uditi l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

[...]

### *Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 4, 5, 10 e 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 luglio 2011, n. 10 (Interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore), in relazione all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e agli artt. 4, 5, 6 e 7 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia). L'art. 15 di detta legge è stato poi impugnato con riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost.

Per quanto riguarda il preteso contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., il ricorrente invoca il parametro interposto costituito dall'art. 5, comma 5, della legge 15 marzo 2010, n. 38 (Disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore), perché le norme impugnite, nel disciplinare i servizi finalizzati a garantire l'accesso alle cure palliative ed alla terapia del dolore, ed in particolare le campagne istituzionali di informazione (art. 4), il coordinamento regionale per le cure palliative e la terapia del dolore (art. 5) ed i programmi di sviluppo delle cure palliative (art. 10), determinerebbero nuovi oneri per la finanza pubblica (art. 15).

Gli oneri derivanti dal combinato disposto degli artt. 4, 5, 10 e 15 della legge regionale impugnata non sarebbero compatibili con il dettato dell'art. 5, comma 5, della citata legge n. 38 del 2010 il quale, nel fissare i principi in materia di accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore, stabilirebbe che la relativa attuazione debba avvenire senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, in tal modo esprimendo un indefettibile principio di coordinamento della stessa.

Il mancato rispetto della normativa statale di principio si porrebbe altresì in contrasto con le competenze legislative statutarie.

La Regione autonoma eccepisce che la legge statale n. 38 del 2010 sarebbe rivolta a tutelare il diritto del cittadino ad accedere alle cure palliative e alla terapia del dolore e che tale diritto sarebbe garantito nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 novembre 2001.



Il richiamo all'invarianza della spesa, di cui all'art. 5, comma 5, della legge statale, sarebbe rivolto solo all'istituendo servizio delle reti nazionali e comunque riguarderebbe le relazioni finanziarie tra Stato e Regioni a statuto ordinario, senza alcuna connessione con quelle inerenti alle Regioni a statuto speciale come il Friuli-Venezia Giulia.

L'art. 15 della legge regionale impugnata viene censurato anche in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost.

Secondo il ricorrente la disposizione non stimerebbe gli oneri derivanti dall'attuazione di quanto previsto agli artt. 4, 5 e 10 e non indicherebbe i mezzi di copertura finanziaria.

I principi dell'art. 81, quarto comma, Cost. vengono invocati sia direttamente che attraverso la norma interposta individuata nell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Secondo la Regione autonoma l'art. 15 della legge impugnata, indicando i capitoli di imputazione delle eventuali spese, rispetterebbe pienamente il principio di copertura poiché dette poste di bilancio presenterebbero la necessaria disponibilità.

Inoltre, l'individuazione della norma interposta sarebbe errata, perché l'art. 17 della legge n. 196 del 2009 disciplina i sistemi di copertura delle leggi statali e non di quelle regionali.

2. — La questione relativa agli artt. 4, 5 e 10 della legge regionale, sollevata in riferimento agli artt. 4, 5, 6 e 7 della legge costituzionale n. 1 del 1963, è inammissibile.

Con riguardo a detti parametri, è assente nel ricorso un idoneo percorso argomentativo in grado di collegare il loro richiamo alla pretesa illegittimità delle norme impugnate.

Gli articoli dello statuto così apoditticamente invocati riguardano inoltre competenze legislative della Regione autonoma in materie distinte da quella cui inerisce il ricorso. Quest'ultima attiene alla garanzia dei livelli essenziali di alcune prestazioni sanitarie, che devono essere assicurate dalle Regioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, rispettando gli standard minimi determinati dalla legislazione statale (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.).

3. — È invece infondata la censura nei confronti delle medesime norme in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Secondo il ricorrente, l'art. 5, comma 5, della legge statale n. 38 del 2010, la quale detta disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative ed alla terapia del dolore, sarebbe espressione di un principio di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. e, in quanto tale, vincolante nel prescrivere l'invarianza della spesa pubblica per assicurare su tutto il territorio nazionale le prestazioni sanitarie minime di cui alla stessa legge statale.

L'assunto non può essere condiviso: la legge statale n. 38 del 2010 è finalizzata a tutelare il diritto del cittadino ad accedere alle cure palliative ed alla terapia del dolore (art. 1, comma 1) nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 novembre 2001.

A differenza di quanto ritenuto dal ricorrente, l'art. 5, comma 5, di detta legge non pone limiti finanziari alla sua attuazione da parte delle Regioni, ma solo alla disciplina delle reti nazionali per le cure palliative e per la terapia del dolore.

Esso regola un'attività di rilevazione, svolta dal Ministero della salute e già negoziata in sede di Conferenza Stato-Regioni, per individuare le figure professionali con specifiche competenze ed esperienze nel campo delle predette cure e le tipologie di strutture nelle quali le due reti si articolano a livello regionale, nonché le modalità per assicurare il coordinamento delle due reti a livello nazionale e regionale.

Dunque l'art. 5, comma 5, non pone un principio generale volto a contenere le spese nel settore delle cure in questione, ma fissa solo un limite in relazione al costo delle specifiche attività contemplate nella stessa norma, a loro volta diverse e distinte da quelle regolate dagli artt. 4, 5 e 10 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011.

Queste ultime, infatti, consistono in adempimenti attuativi, di carattere organizzativo, dei principi espressi dalla legge n. 38 del 2010 consistenti nella predisposizione di campagne di

informazione rivolte ai cittadini su base regionale (art. 4), nella istituzione di strutture addette al coordinamento regionale per le cure palliative e la terapia del dolore (art. 5) e nella disciplina dei programmi di sviluppo delle cure palliative, anch'essi in ambito regionale (art. 10).

In ogni caso, la norma invocata dal ricorrente quale parametro interposto regola la copertura delle spese afferenti alle reti nazionali con una quota del Fondo sanitario nazionale e non si riferisce certamente al bilancio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, che non fruisce del finanziamento del fondo stesso.

Peraltro, è già stato osservato da questa Corte che quando lo Stato non concorre al finanziamento del servizio sanitario delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, non «ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta» da questi soggetti (sentenza n. 341 del 2009).

4. — La censura rivolta all'art. 15 in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. è fondata. L'eccezione di inconferenza del parametro interposto, erroneamente individuato dallo Stato nell'art. 17 della legge n. 196 del 2009, anziché nel pertinente successivo art. 19, non preclude l'applicazione al caso di specie dell'art. 81, quarto comma, Cost. che è stato invocato anche in via diretta dall'Avvocatura.

La sua formulazione non lascia dubbi sul fatto che la legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011, in quanto nuova e latrice di oneri, debba individuare, sia pure in via presuntiva, i mezzi finanziari necessari per la sua attuazione.

Il rispetto di questo precetto costituzionale comporta infatti l'onere di provare la copertura delle spese conseguenti all'adozione di una legge, ogniquale volta in essa siano previsti – ancorché sotto forma di riorganizzazione delle strutture esistenti – nuovi servizi e nuove dotazioni di risorse umane e tecniche (sentenza n. 141 del 2010).

Come è stato già affermato da questa Corte, non «si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta “copertura”, cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa» (sentenza n. 30 del 1959).

Nella fattispecie in esame lo stesso legislatore regionale ammette, peraltro, la possibilità di un ulteriore fabbisogno finanziario rispetto agli stanziamenti delle partite, cui vengono imputati gli oneri afferenti allo svolgimento dei nuovi servizi.

Ove la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile.

Essa consiste, come già affermato da questa Corte, nella chiara quantificazione – con riguardo alle partite di bilancio, ove si assume un'eccedenza di risorse utilizzabili per la nuova o maggiore spesa – degli oneri presumibilmente ad essa conseguenti e della relativa copertura (sentenza n. 30 del 1959).

Non può essere condivisa la tesi della Regione autonoma resistente, secondo cui costituirebbe sufficiente ottemperanza al principio di copertura dell'art. 81, quarto comma, Cost., la formale indicazione di poste di bilancio dell'esercizio in corso ove convivono, in modo promiscuo ed indistinto sotto il profilo della pertinente quantificazione, i finanziamenti di precedenti leggi regionali.

Questa Corte ha già avuto modo di sottolineare (sentenza n. 70 del 2012) che l'equilibrio tendenziale dei bilanci pubblici non si realizza soltanto attraverso il rispetto del meccanismo autorizzatorio della spesa, il quale viene salvaguardato dal limite dello stanziamento di bilancio, ma anche mediante la preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti da nuove disposizioni.

La stima e la copertura in sede preventiva, effettuate in modo credibile e ragionevolmente argomentato secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile, salvaguardano la gestione finanziaria dalle inevitabili sopravvenienze passive che conseguono all'avvio di nuove attività e servizi.

Non convince in proposito l'argomentazione regionale per cui la nuova imputazione sulle poste del bilancio 2011 e del bilancio triennale 2011-2013 comporterebbe un'implicita ed automatica riduzione degli oneri delle leggi antecedenti ad esse correlate.

La riduzione di precedenti autorizzazioni deve essere sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto idonea a compensare esattamente gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa. Si tratta di un principio finanziario immanente all'ordinamento, enunciato esplicitamente all'art. 81, quarto comma, Cost., di diretta applicazione secondo la costante interpretazione di questa Corte.

Gli allegati al bilancio annuale e pluriennale dell'esercizio 2011 della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia evidenziano, invece, con riguardo alle due partite di spesa richiamate dalla legge regionale n. 10 del 2011, l'elencazione di una serie di disposizioni normative precedenti che su di esse gravano in modo indistinto.

Detto richiamo è formulato, già in sede di redazione del bilancio preventivo, in modo descrittivo senza analitica ponderazione dell'incidenza economica di ciascuna legge sul complesso dello stanziamento.

Questa lacuna, già presente in sede di redazione del bilancio 2011, tanto meno può giustificare l'implicita sommatoria degli effetti finanziari della nuova legge ivi imputata.

Nel caso in esame l'esigenza del rispetto di analitiche quantificazioni delle diverse spese su partite di bilancio promiscue appare ancor più indefettibile in presenza di attività che impegneranno il bilancio della Regione in modo continuativo negli esercizi futuri (sull'obbligo rafforzato di copertura per gli oneri pluriennali, ex plurimis, sentenze n. 272 del 2011, n. 100 del 2010 e n. 213 del 2008).

Dunque l'art. 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011 deve essere dichiarato illegittimo per contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost. e gli oneri conseguenti ai servizi introdotti dagli artt. 4, 5 e 10 della stessa legge devono essere contenuti – fino a nuova legittima copertura dell'eventuale eccedenza – entro i limiti di stanziamento delle pertinenti poste del bilancio dell'esercizio 2011.

5. — Restano assorbite le altre censure proposte nei confronti dell'art. 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 luglio 2011, n. 10 (Interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, 5 e 10 della stessa legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011, sollevata in riferimento agli artt. 4, 5, 6 e 7 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia);

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, 5 e 10 della medesima legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011, sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2012.

## SENTENZA N. 131 ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 4, comma 1, 5, 10, comma 2, e 13 della legge della Regione Calabria 18 luglio 2011, n. 24 (Istituzione del Centro Regionale Sangue), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19-21 settembre 2011, depositato in cancelleria il 26 settembre 2011, ed iscritto al n. 108 del registro ricorsi 2011.

Udito nell'udienza pubblica del 3 aprile 2012 il Giudice relatore Sabino Cassese;  
udito l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

#### *Considerato in diritto*

1.— Con ricorso notificato il 19-21 settembre 2011 e depositato presso la cancelleria di questa Corte il 26 settembre 2011 (reg. ric. n. 108 del 2011), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli articoli 1, 2, 4, comma 1, 5, 10, comma 2, e 13 della legge della Regione Calabria 18 luglio 2011, n. 24 (Istituzione del Centro Regionale Sangue).

Le disposizioni impugnate – nell'individuare le finalità, le funzioni, l'organizzazione interna, le modalità di azione e la copertura finanziaria dell'istituendo Centro regionale sangue – sono censurate sotto tre profili. Innanzitutto, esse violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto prevedono interventi in materia di organizzazione sanitaria che non sarebbero contemplati nel piano di rientro dal disavanzo sanitario, oggetto dell'accordo del 17 dicembre 2009 stipulato tra il Presidente della Regione Calabria, il Ministro della salute e il Ministro dell'economia e delle finanze, e si porrebbero perciò in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica. In secondo luogo, gli artt. 1, comma 2, 4, comma 1, e 10, comma 2, della legge della Regione Calabria n. 24 del 2011 si porrebbero in contrasto con l'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto demandano alla Giunta regionale compiti che interferirebbero con le funzioni attribuite al commissario ad acta. In terzo luogo, l'art. 13 della legge regionale impugnata lederebbe l'art. 81 Cost., perché la quantificazione degli oneri finanziari per il 2011, indicata nel comma 1, sarebbe incongrua e perché il comma 2, riguardante gli oneri finanziari per gli anni successivi al 2011, non ne quantificherebbe l'ammontare, né specificherebbe i relativi mezzi di copertura.

2.— Successivamente alla presentazione del ricorso, l'art. 1 della legge della Regione Calabria 3 febbraio 2012, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 18 luglio 2011, n. 24, recante «Istituzione del Centro Regionale Sangue») ha sostituito l'art. 14, comma 1, della legge regionale n. 24 del 2011. Tale disposizione, che nel testo originario prevedeva l'entrata in vigore della legge il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione, stabilisce che «[l]'efficacia della presente legge è sospesa in attesa dell'attuazione del piano di rientro». A partire dall'11 febbraio 2012, dunque, è stata

sospesa l'efficacia della legge censurata che, entrata in vigore il 16 luglio 2011, non risulta aver avuto medio tempore applicazione.

Lo *ius superveniens*, nonostante abbia sospeso l'efficacia dell'intera legge regionale n. 24 del 2011, assume rilievo solo con riguardo alla censura riferita all'art. 117, terzo comma, Cost., in base alla quale le misure previste dalla normativa impugnata non sarebbero contemplate nel piano di rientro dal disavanzo sanitario. La modifica introdotta, infatti, sospende l'efficacia della legge censurata «in attesa dell'attuazione del piano di rientro». In tal modo, però, la legge rimette interamente all'amministrazione regionale il potere di decidere se il piano di rientro sia stato attuato – il che, peraltro, non implica necessariamente l'effettivo rientro dal disavanzo sanitario della Regione – e di restituire, conseguentemente, efficacia alla legge impugnata che, medio tempore, è rimasta valida, sia pure senza produrre effetti. Ne discende che lo *ius superveniens* non consente di dichiarare cessata la materia del contendere, perché la modifica introdotta dall'art. 1 della legge della Regione Calabria n. 6 del 2012 – che non ha abrogato, ma solo sospeso l'efficacia della legge censurata – non ha carattere satisfattivo delle pretese avanzate dal ricorrente (sentenza n. 333 del 2010).

3.— Tutte le disposizioni impugnate – gli artt. 1, 2, 4, comma 1, 5, 10, comma 2, e 13 della legge della Regione Calabria n. 24 del 2011 – sono censurate dal ricorrente con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto prevedrebbero interventi in materia di organizzazione sanitaria che non sono contemplati nel piano di rientro dal disavanzo sanitario. La censura è fondata.

L'istituzione del Centro regionale sangue di cui alla legge della Regione Calabria n. 24 del 2011 non è prevista nel piano di rientro dal disavanzo sanitario, oggetto dell'accordo del 17 dicembre 2009 stipulato tra il Presidente della Regione Calabria, il Ministro della salute e il Ministro dell'economia e delle finanze.

Il carattere vincolante del piano di rientro è stabilito sia dall'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), secondo il quale «[g]li interventi individuati dai programmi operativi di riorganizzazione, qualificazione o potenziamento del servizio sanitario regionale, necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, oggetto degli accordi di cui all'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, come integrati dagli accordi di cui all'articolo 1, commi 278 e 281, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sono vincolanti per la regione che ha sottoscritto l'accordo (...)»; sia dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), in base al quale «[g]li interventi individuati dal piano di rientro sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro».

Questa Corte ha più volte affermato che l'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006 è «espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (da ultimo, sentenza n. 163 del 2011). Ne consegue che gli artt. 1, 2, 4, comma 1, 5, 10, comma 2, e 13 della legge della Regione Calabria n. 24 del 2011, prevedendo un intervento non contemplato nel piano di rientro, violano l'art. 117, terzo comma, Cost.

4.— Meritevole di accoglimento è altresì la censura riferita agli artt. 1, comma 2, 4, comma 1, e 10, comma 2, della legge regionale n. 24 del 2011 per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

Le disposizioni impugnate demandano alla Giunta regionale una pluralità di compiti, che consistono nello stabilire con apposita deliberazione la sede del Centro regionale sangue (art. 1, comma 2), nel definire con decreto del Presidente della Giunta regionale le funzioni del direttore generale e del comitato di gestione (art. 4, comma 1), e nell'adottare, in tema di «piani di programmazione» delle attività trasfusionali, del sangue e del plasma, «ogni

determinazione conseguente previo parere della commissione consiliare competente per materia» (art. 10, comma 2).

Secondo la giurisprudenza costituzionale, l'esercizio del potere sostitutivo statale, demandato al commissario ad acta in vista dell'attuazione di un piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, è imposto dalle esigenze della finanza pubblica e, più in generale, «dalla necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.), qual è quello alla salute», con la conseguenza che «le funzioni amministrative del commissario, ovviamente fino all'esaurimento dei suoi compiti di attuazione del piano di rientro, devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali» (sentenza n. 78 del 2011).

I compiti che gli artt. 1, comma 2, 4, comma 1, e 10, comma 2, della legge regionale n. 24 del 2011 assegnano alla Giunta regionale interferiscono con l'esercizio delle funzioni del commissario ad acta, in quanto sono diretti a realizzare un intervento – l'istituzione del Centro regionale sangue – che, aggravando il disavanzo sanitario della Regione Calabria, avrebbe l'effetto di ostacolare l'attuazione del piano di rientro e, quindi, l'esecuzione del mandato commissariale. Ne deriva, perciò, la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

5.— Infine, va accolta anche la censura riferita all'art. 13 della legge della Regione Calabria n. 24 del 2011 per violazione dell'art. 81 Cost.

La disposizione impugnata stabilisce che gli oneri di spesa derivanti dalla istituzione del Centro regionale sangue sono quantificati per l'esercizio finanziario 2011 in euro 500.000,00, e che la loro copertura finanziaria «è garantita dalle risorse finanziarie allocate alla U.P.B. 6.1.04.02 (capitolo 61040205) dello stato di previsione della spesa del bilancio 2011» (comma 1). Per gli anni successivi, «alla copertura finanziaria degli oneri previsti dalla presente legge, si provvede con la legge di approvazione del bilancio della Regione e con la collegata legge finanziaria che l'accompagna» (comma 2).

Come questa Corte ha più volte affermato, «il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira» (ex plurimis, sentenze n. 106 del 2011, nn. 141 e 100 del 2010) e la copertura di nuove spese «deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri» (da ultimo, sentenza n. 272 del 2011). L'art. 13 della legge della Regione Calabria n. 24 del 2011 non presenta questi requisiti, così violando l'art. 81 Cost.: da un lato, al comma 1, indica una somma sicuramente insufficiente per coprire tutte le spese per il funzionamento del Centro, incluse quelle per il personale (a cui peraltro la legge non fa alcun riferimento); dall'altro, al comma 2, non quantifica l'ammontare degli oneri finanziari per gli anni successivi al 2011, né specifica i relativi mezzi di copertura.

6.— In considerazione della inscindibile connessione esistente tra le norme impugnate e le altre disposizioni della legge regionale n. 24 del 2011, l'illegittimità costituzionale delle prime deve estendersi in via consequenziale alle seconde, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 4, comma 1, 5, 10, comma 2, e 13 della legge della Regione Calabria 18 luglio 2011, n. 24 (Istituzione del Centro Regionale Sangue);

2) dichiara in via consequenziale – ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) – l'illegittimità costituzionale degli articoli 3, 4, commi 2 e 3, 6, 7, 8, 9, 10, comma 1, 11, 12 e 14 della legge regionale n. 24 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2012.

## SENTENZA N. 192 ANNO 2012

### REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 3, 11 e 31 della legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) e degli articoli 2 e 5 della legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2011, n. 39 (Disposizioni in materia di entrate), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 31 ottobre–3 novembre 2011 e il 9–11 gennaio 2012, depositati in cancelleria l'8 novembre 2011 e il 17 gennaio 2012 ed iscritti rispettivamente al n. 131 del registro ricorsi 2011 ed al n. 9 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 3 luglio 2012 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Alessandro Maddalo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Lorenzo Grisostomi Travaglini per la Regione Abruzzo.

[...]

#### *Considerato in diritto*

1.— Con ricorso n. 131 del 2011 il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 3, 11 e 31 della legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), in riferimento all'articolo 81, quarto comma, della Costituzione. In particolare, il ricorrente si duole che l'art. 15-bis, comma 2, lettera b), della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011–2013 della Regione Abruzzo – Legge Finanziaria Regionale 2011), aggiunto dall'impugnato art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011, prevede un finanziamento di euro 1.600.000,00 per lo sviluppo turistico dell'Aeroporto d'Abruzzo attinto dalle economie di spesa derivanti dall'attuazione della convenzione Agensud n. 78/88, attraverso la reiscrizione di pari importo sul capitolo di spesa 24242 – U.P.B. 06.02.004, denominato «Valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo – L.R. 8 novembre 2001, n. 57». La predetta somma non comparirebbe nell'allegato 3, recante la «Tabella delle economie riprogrammate con il bilancio di previsione annuale 2011» e conseguentemente il contestato stanziamento non potrebbe concorrere alla copertura dell'onere complessivo derivante dall'insieme degli interventi previsti per la valorizzazione dell'aeroporto.

Con riguardo all'art. 11, recante modifiche all'art. 15 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri si duole che il comma 2, lettera b) di detta norma preveda un finanziamento di euro 2.000.000,00 attraverso il fondo FIRA (Finanziaria regionale abruzzese), il quale sarebbe già utilizzato per lo sviluppo turistico dell'Aeroporto d'Abruzzo, secondo quanto disposto dall'art. 3, comma 2, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011, di modo che vi sarebbero per tale finalità somme insufficienti nella misura di euro 1.200.000,00.

Per quel che concerne l'art. 31 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 inerente agli interventi a favore dei malati oncologici, viene infine lamentato che la pertinente variazione di bilancio

non sarebbe neutra rispetto agli equilibri del bilancio stesso, comportando un saldo negativo di euro 1.900.000,00.

Con ricorso n. 9 del 2012 il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 2 e 5 della legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2011, n. 39 (Disposizioni in materia di entrate), che hanno sostituito rispettivamente gli artt. 3 e 31 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011.

La prima disposizione viene impugnata nella parte in cui, nel sostituire l'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011, che aveva introdotto l'art. 15-bis nella legge regionale n. 1 del 2011, dispone, al comma 2, lettere b) e c) del citato art. 3, che per il finanziamento degli interventi volti a valorizzare l'aeroporto d'Abruzzo si provvede, tra l'altro, mediante impiego di alcune economie di spesa. La lettera b) di tale norma prevede che euro 1.200.000,00 gravino sulle economie vincolate relative al fondo unico per le agevolazioni alle imprese, di cui al capitolo di spesa 282451 - U.P.B. 08.02.002, denominato «Fondo unico per le agevolazioni alle imprese – D.Lgs. 112/98». La lettera c) stabilisce che euro 1.600.000,00 siano tratti dalle economie vincolate derivanti dalle economie di spesa preventivamente accertate riguardanti l'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Secondo il Presidente del Consiglio non risulterebbe approvato dalla Regione Abruzzo il rendiconto generale relativo all'esercizio finanziario 2010 e ciò precluderebbe di assicurare l'adeguata copertura finanziaria prescritta dall'art. 81, quarto comma, Cost. per quel che concerne la valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo, non essendo utilizzabili euro 2.800.000,00 pari al valore complessivo delle somme precedentemente descritte.

Per quel che riguarda l'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 39 del 2011, il quale sostituisce l'art. 31 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011, il Presidente del Consiglio lamenta l'aleatorietà delle stime inerenti agli interventi a favore dei malati oncologici e, in particolare, censura il rinvio a provvedimenti della Giunta regionale e degli uffici finanziari per la determinazione della copertura finanziaria, che l'art. 81, comma quarto, Cost., demanda invece in via preventiva al legislatore regionale.

La Regione Abruzzo si è costituita soltanto con riguardo al secondo ricorso, eccettuando – per quel che concerne gli interventi a favore dell'Aeroporto d'Abruzzo – la inconferenza della censura circa la mancata approvazione del bilancio consuntivo regionale, la quale non impedirebbe l'iscrizione di appositi fondi, tra i quali la riassegnazione di economie relative a contributi statali e comunitari con vincolo di destinazione. La resistente invoca a sostegno della tesi l'art. 34 della legge della Regione Abruzzo 25 marzo 2002, n. 3 (Ordinamento contabile della Regione Abruzzo). Entrambe le economie da riassegnare sarebbero state sottoposte ad attenti controlli amministrativi ai fini della verifica della loro sussistenza e della piena disponibilità.

Con riguardo alle spese inerenti ai malati oncologici la difesa della Regione eccepisce che la copertura finanziaria sarebbe espressamente individuata dalla norma, essendo demandata alla Giunta regionale la concreta attuazione sulla base della disponibilità finanziaria nel frattempo maturata e comunque circoscritta, con clausola di salvaguardia, ai limiti delle entrate preventivamente accertate.

2.— Alla luce delle richiamate argomentazioni va preliminarmente disposta la riunione dei due ricorsi, attesa la loro connessione oggettiva e la sostanziale coincidenza delle censure prospettate, al fine di un'unica pronuncia.

3. — Le questioni sollevate devono essere esaminate per gruppi, in relazione alle tipologie di censure. Infatti, pur essendo tutte formulate in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., le fattispecie di mancata copertura possono essere divise in tre distinti tipi: la prima (avente ad oggetto l'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 e l'art. 2 della legge regionale n. 39 del 2011) riguarda la utilizzazione di economie realizzate in esercizi precedenti, per la copertura di nuove e maggiori spese dell'esercizio di competenza; la seconda (avente ad oggetto l'art. 11 della legge regionale n. 35 del 2011) si manifesta attraverso la contestazione di un saldo finanziario incongruente con il principio di neutralità contabile della variazione di



bilancio; la terza (avente ad oggetto l'art. 31 della legge regionale n. 35 del 2011 e l'art. 5 della legge regionale n. 39 del 2011) afferisce al collegamento vincolato tra partite di entrata e spesa di parte corrente.

4.— Le questioni relative all'art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011 e all'art. 2 della legge regionale n. 39 del 2011, sollevate in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., sono fondate.

L'art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011 inserisce – dopo l'art. 15 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 – l'art. 15-bis, rubricato «Interventi per lo sviluppo turistico dell'Aeroporto d'Abruzzo», prevedendo che – allo scopo di valorizzare detta infrastruttura – sia autorizzata la spesa di euro 2.800.000,00 per l'anno 2011 mediante variazione istitutiva del relativo stanziamento sul capitolo di spesa denominato «Valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo – L.R. 8 novembre 2001, n. 57». L'impugnato comma 2, lettera b), dell'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 prevede che parte di detta somma, pari a euro 1.600.000,00, sia coperta attraverso la «riprogrammazione delle economie di spesa derivanti dall'attuazione della convenzione denominata Agensud 78/88». L'art. 2 della legge regionale n. 39 del 2011 ha – a sua volta – sostituito integralmente l'impugnato art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011, prevedendo, al comma 2, nuove modalità di finanziamento, anch'esse impuginate dal Presidente del Consiglio, limitatamente alle lettere b) e c). Queste ultime, sostituendo la copertura della precedente lettera b), stanziavano rispettivamente euro 1.200.000,00 attraverso l'impiego «delle economie vincolate relative al fondo unico per le agevolazioni alle imprese» (reiscrivendo la pertinente somma su un capitolo di spesa del bilancio di competenza) ed euro 1.600.000,00 su altra partita alimentata attraverso l'impiego delle «economie vincolate derivanti dalle economie di spesa preventivamente accertate riguardanti l'intervento straordinario del Mezzogiorno».

La censura è stata posta in riferimento al principio della copertura finanziaria di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto le risorse oggetto di contestazione non compaiono negli allegati del bilancio 2011 e non risulta comunque approvato il bilancio consuntivo dell'esercizio 2010, precedente a quello relativo alla variazione di bilancio disposta dalla legge impugnata.

Secondo la difesa regionale, costituitasi peraltro soltanto in relazione al secondo giudizio, la mancata approvazione del bilancio consuntivo 2010 consisterebbe in un ritardo di tipo formale e sarebbe inconferente rispetto alla materia del contendere. La tesi non può essere condivisa; questa Corte ha già avuto modo di affermare che la copertura delle spese, per rispondere ai canoni dell'art. 81, quarto comma, Cost., deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (sentenze n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966). In particolare, è stato precisato (sentenza n. 70 del 2012) che la copertura ricavata da risultati di amministrazione degli esercizi precedenti deve trovare analitico e congruente riscontro negli esiti dell'ultimo esercizio antecedente a quello cui si riferisce la risorsa utilizzata per detta copertura. Ciò con riferimento al documento formale – il bilancio consuntivo – che riassume l'andamento del predetto esercizio. Solo nel caso in cui l'esito consista in un avanzo di amministrazione, è possibile introdurre le risorse liberate da detto risultato positivo, ai fini di un loro impiego nell'esercizio successivo.

L'unica eccezione a questo principio riguarda la utilizzazione di fondi vincolati rimasti inutilizzati al termine degli esercizi precedenti, quando permangano le finalità perseguite attraverso il loro originario stanziamento. È stato affermato in quella sede che «i vincoli di destinazione delle risorse confluenti a fine esercizio nel risultato di amministrazione permangono anche se quest'ultimo non è capiente a sufficienza o è negativo: in questi casi l'ente deve ottemperare a tali vincoli attraverso il reperimento delle risorse necessarie per finanziare gli obiettivi, cui sono dirette le entrate vincolate rifluite nel risultato di amministrazione negativo o incapiente». Tuttavia, la deroga al principio generale può essere adottata soltanto in relazione alla permanenza delle finalità originarie e non con riguardo ai

nuovi obiettivi enunciati in sede di reiscrizione delle somme nell'esercizio di competenza. Infatti, l'eccezione al principio di correlazione al risultato positivo di amministrazione è giustificata dalla «clausola generale in materia contabile che garantisce l'esatto impiego delle risorse stanziare per specifiche finalità di legge» (sentenza n. 70 del 2012).

Al di fuori di questa fattispecie, il principio di tutela degli equilibri di bilancio contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost., impedisce di estrapolare dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo. Si tratta di una regola posta a presidio della sana gestione finanziaria, dal momento che la sottrazione di componenti attive dall'aggregato complessivo (il quale determina il risultato di amministrazione), effettuata senza la previa verifica di sussistenza dell'avanzo, può aggravare gli eventuali saldi negativi del conto consuntivo. Essa viene infatti a ridurre il saldo economico (risultante dall'aggregato complessivo costituito dai residui attivi, dai residui passivi e dal fondo di cassa) in misura pari alla risorsa sottratta per la reiscrizione nell'esercizio successivo.

Questa pratica, sostanzialmente elusiva della salvaguardia degli equilibri complessivi di bilancio, è stata nel caso di specie posta in essere dalla Regione Abruzzo attraverso l'applicazione all'esercizio 2011 del valore positivo costituito – nel caso dell'art. 15-bis, comma 2, lettera b), della legge regionale n. 1 del 2011, come introdotto dall'art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011 – dalle economie di spesa derivanti dall'attuazione della convenzione «denominata Agensud 78/88», reiscritte per l'importo di euro 1.600.000,00 sul capitolo di spesa 242422, U.P.B. 06.02.004, e – per quanto riguarda l'art. 3, comma 2, lettere b) e c), della legge regionale n. 35 del 2011, come sostituito dall'art. 2 della legge regionale n. 39 del 2011 – dalle economie realizzate sul fondo unico per le agevolazioni alle imprese (lettera b) per un importo pari a euro 1.200.000,00 e quelle (lettera c) derivanti dai risparmi di spesa accertati inerenti all'intervento straordinario nel Mezzogiorno, per un importo pari a euro 1.600.000,00. Quanto alle espressioni «riprogrammazione delle economie di spesa» e «economie vincolate», utilizzate nelle fattispecie in esame, occorre sottolineare come il concetto di economia di spesa collida intrinsecamente con quello di programmazione e come quello di vincolo sia relativo e circoscritto – come già rilevato – alle finalità per le quali viene creato l'originario stanziamento negli esercizi pregressi. Infatti, quando si siano verificate economie di spesa, gli esiti contabili non possono fuoriuscire dalle due ipotesi alternative di permanenza del vincolo specifico, cui collegare la relativa reiscrizione, oppure di sopravvenienza attiva vera e propria, che si riversa – quale componente positiva – nella aggregazione complessiva degli elementi che determinano il risultato di amministrazione, nel caso in cui l'obiettivo sotteso al vincolo sia stato realizzato.

Non può essere condiviso l'assunto della difesa della resistente secondo cui l'art. 34 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2002 affermerebbe una regola compatibile con la norma impugnata, prescrivendo che «nel bilancio annuale sono iscritti appositi fondi necessari per: (...) c) la riassegnazione di economie relative ad assegnazioni statali e comunitarie con vincolo di destinazione». Detta norma infatti si limita a codificare il principio del rispetto del vincolo per le finalità stabilite dalla legge, ma non riguarda il caso in esame, ove non esistono vincoli di destinazione da rispettare, ma solamente devoluzioni parziali, non consentite, di economie di spesa. In questo caso il termine vincolo è utilizzato in modo inappropriato e strumentale al fine di convalidare questa operazione estrapolativa delle economie dalle componenti del risultato di amministrazione degli anni precedenti. Ciò viene disposto prescindendo dall'esito negativo o positivo dello stesso, che invece appare dirimente ai fini della legittima destinazione di eventuali risorse residuali a nuove finalità.

È questa in sostanza la ratio legis sottesa alla regola della previa approvazione del bilancio consuntivo, condizionante l'applicazione di risorse provenienti dagli esercizi pregressi a nuove ed aggiuntive destinazioni nell'ambito del bilancio di competenza. Ed è proprio questa la ragione per cui detta regola deve ritenersi puntuale esplicazione del più generale principio di equilibrio del bilancio contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost. Come è stato affermato

da questa Corte, la forza espansiva dell'art. 81, quarto comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile (sentenza n. 70 del 2012).

Dalle esposte considerazioni consegue che l'oggetto della originaria censura dell'Avvocatura circa l'assenza, nell'allegato 3 al bilancio 2011, delle economie riprogrammate con la legge regionale n. 35 del 2011 costituisce un inevitabile effetto contabile derivante dalla applicazione del principio per cui nessuna risorsa può essere "estratta" da esercizi precedenti senza la previa verifica della sua disponibilità giuridica e contabile in sede di approvazione del bilancio consuntivo. Il mancato inserimento nell'allegato 3 della risorsa contestata e la mancata previa approvazione del bilancio consuntivo dell'anno precedente sono due facce della stessa medaglia, intrinsecamente collegate da un nesso di causalità necessario.

Ed è proprio sulla base di tale connessione che deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale sia della disposizione impugnata nel primo ricorso, che di quelle del secondo. Quanto alla prima, infine, va rilevato come l'intervenuta abrogazione non consenta la dichiarazione della cessazione della materia del contendere, poiché dalla Regione Abruzzo non è pervenuto alcun elemento probatorio in ordine alla mancata applicazione della norma nel periodo intercorrente tra l'entrata in vigore della legge regionale n. 35 del 2011 e quella della legge regionale n. 39 del 2011 che l'ha integralmente sostituita.

5.— La questione avente ad oggetto l'art. 11 (Modifiche all'art. 15 della L.R. 10 gennaio 2011, n. 1) della legge regionale n. 35 del 2011 nella sua originaria formulazione, sollevata in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. è fondata.

La norma dispone che «I commi 1 e 2 dell'art. 15 della L.R. 10 gennaio 2011, n. 1 recante "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011 – 2013 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2011)" sono sostituiti dai seguenti: "1. La dotazione del Fondo di cui all'art. 4, comma 5, della L.R. 28 aprile 2000, n. 77 recante: "Interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo" è stabilita presuntivamente per l'anno 2011 in euro 4.000.000,00. 2. Ai sensi dell'art. 4, commi 2 e 3 della L.R. n. 77/2000, il fondo di cui al comma 1 è finanziato: a) per euro 2.000.000,00 con i rientri di cui alla L.R. 4 giugno 1980, n. 50 (Normativa organica sul turismo); b) per euro 2.000.000,00 con le economie derivanti dai programmi di attuazione di cui all'art. 10 della citata L.R. n. 77/2000 per gli anni dal 2003 al 2005, giacenti presso la FIRA"».

Le censure avanzate dal ricorrente relativamente alla originaria disposizione si fondavano sul rilievo che l'importo di euro 2.000.000,00 rappresentato dalle economie derivanti dai programmi di attuazione di cui alla legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2000, n. 77 (Interventi di sostegno regionale alle imprese nel settore del turismo), giacenti presso la FIRA, risultava già utilizzato nei limiti di euro 1.200.000,00 per il finanziamento della valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera a), dell'art. 15-bis della legge regionale n. 1 del 2011, introdotto dall'art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011. Conseguentemente il finanziamento di euro 4.000.000,00 previsto dall'art. 11 della legge regionale n. 35 del 2011 sarebbe stato coperto solamente nei limiti di euro 2.800.000,00. Effettivamente l'incongruenza dei saldi della variazione, in considerazione della doppia imputazione di spesa contenuta nella legge regionale n. 35 del 2011, è patente e rende la copertura di spesa deficitaria per l'importo di euro 1.200.000,00, pari alla differenza tra la somma delle imputazioni di spesa e lo stanziamento.

L'art. 3 della legge della Regione Abruzzo 13 gennaio 2012, n. 5, recante «Integrazione alla L.R. 10 gennaio 2011, n. 2 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011. Bilancio pluriennale 2011-2013)», ha tuttavia sostituito la norma impugnata disponendo che «1. La dotazione del Fondo di cui all' art. 4, comma 5, della L.R. 28 aprile 2000, n. 77, recante "Interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo" è stabilita presuntivamente per l'anno 2011 in euro 2.800.000,00. 2. Ai sensi dell'art. 4, commi 2 e 3 della L.R. 77/2000, il fondo di cui al comma 1 è finanziato: a) per euro 2.000.000,00 con i

rientri di cui alla L.R. 4 giugno 1980, n. 50 (Normativa organica sul turismo); b) per euro 800.000,00 con le economie derivanti dai programmi di attuazione di cui all'art. 10 della L.R. 77/2000 per gli anni dal 2003 al 2005, giacenti presso la FIRA».

Preliminarmente occorre verificare se, alla luce delle censure avanzate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, la sostituzione di detta norma da parte dell'art. 3 della legge regionale n. 5 del 2012 risulti soddisfacente delle pretese del ricorrente. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (ex plurimis, ordinanza n. 238 del 2011), dalla eventuale satisfattività della modifica e dalla concomitante mancata applicazione della norma sostituita durante il periodo della sua vigenza può derivare la cessata materia del contendere.

La somma di euro 2.800.000,00, così come rideterminata dalla legge reg. n. 5 del 2012, coincide, invero, con l'entità della copertura acclarata dallo stesso Presidente del Consiglio già nell'originario ricorso avverso l'art. 11 della legge regionale n. 35 del 2011 ed integra pertanto la prima delle due condizioni previste per tale esito.

Espressamente richieste dal relatore, tuttavia, le parti non sono state in grado di precisare se la norma impugnata abbia avuto applicazione nel lasso temporale intercorrente dalla sua emanazione fino all'entrata in vigore della successiva legge regionale n. 5 del 2012. Pertanto non può essere dichiarata cessata la materia del contendere, pur essendo stata abrogata la norma oggetto di contestazione, ed anche l'art. 11 della legge regionale n. 35 del 2011 nella sua originaria formulazione va dichiarato costituzionalmente illegittimo.

6.— Anche le questioni relative all'art. 31 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 nella originale formulazione e in quella sostituita dall'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 39 del 2011 in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., sono fondate.

Entrambe le disposizioni destinano parte delle entrate, incamerate in un capitolo di parte corrente, al finanziamento di interventi in materia sociale per i portatori di malattie oncologiche e per i pazienti trapiantati. La originaria formulazione dell'art. 31 determina la quantificazione delle risorse in euro 1.500.000,00 mentre quella definitiva le riduce alla somma di euro 200.000,00. La prima norma incrementa, attraverso la variazione di bilancio, lo stanziamento della U.P.B. di parte spesa 13.01.003 denominata «Interventi socio assistenziali per la maternità, l'infanzia e l'adolescenza e la famiglia» di euro 1.500.000,00, mentre nella correlata partita di entrata U.P.B. 03.05.002, denominata «Entrate per sanzioni amministrative e violazioni tributarie», dispone contemporaneamente un incremento di euro 1.100.000,00 e una riduzione di euro 1.500.000,00, con un saldo negativo di euro 400.000,00. La seconda disposizione – nell'abrogare la precedente – si limita invece ad incrementare le richiamate partite di spesa e di entrata di euro 200.000,00.

La primitiva variazione comporta sotto il profilo contabile che il saldo delle operazioni di entrata e di spesa consista in un differenziale negativo di euro 1.900.000,00, il quale determina – dal punto di vista finanziario – il conseguente squilibrio del bilancio 2011 a seguito della suddetta operazione.

La seconda norma manifesta – a differenza della prima – una apparente neutralità contabile (nel senso che le modificazioni delle partite di entrata e di spesa si compensano), producendo comunque un incremento in valore assoluto, notevolmente inferiore a quello originario, delle richiamate poste di bilancio. Tuttavia anch'essa risulta viziata, sotto un duplice profilo, in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost.

Il primo si riferisce – come osservato dal Presidente del Consiglio – ai criteri seguiti per la stima finalizzata ad assicurare copertura economica alla spesa introdotta con la legge impugnata e alla impropria delega conferita alla Giunta regionale ed agli uffici amministrativi per l'accertamento in itinere dell'entrata correlata al finanziamento di detta spesa e per la concreta determinazione di quest'ultima. Questa Corte ha più volte affermato che la copertura di nuove spese deve essere ancorata a criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza «in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare» (ex multis, sentenze n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010). Nel caso di specie, con riguardo al solo esercizio 2011, la stima del gettito della entrata, in ordine alla quale si pretende di istituire il vincolo di

destinazione, è mutata per tre volte: la legge della Regione Abruzzo 18 aprile 2011, n. 10 (Norme sull'attività edilizia nella Regione Abruzzo) l'aveva fissata in euro 300.000,00 (art. 1, comma 12, «Le risorse di cui al comma 11 confluiscono nell'ambito della U.P.B. 03.05.002 sul capitolo 35020 denominato "Entrate derivanti dalla maggiorazione degli oneri di urbanizzazione per il recupero dei sottotetti", con uno stanziamento di euro trecentomila (euro 300.000,00)»); l'art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011 l'aveva elevata a euro 1.500.000,00 e la successiva legge n. 39 del 2011 all'art. 5 l'ha ridimensionata in euro 200.000,00. Peraltro, la relazione del Servizio bilancio della Giunta regionale del 14 febbraio 2012, n. 32379, allegata alle difese della resistente, conclude affermando che «l'istruttoria finalizzata alla predisposizione del provvedimento di bilancio (...) ha evidenziato l'insussistenza di maggiori entrate con riferimento alla unità previsionale di base 03.05.002, denominata "Entrate per sanzioni amministrative e violazioni tributarie" e conseguentemente, in conformità con le disposizioni contenute nella norma di salvaguardia, non è stato possibile adottare alcun provvedimento di variazione di bilancio e sono risultate inapplicabili le disposizioni contenute nell'articolo 5 della legge 39/2011». Lo stesso art. 85 della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004–2006 della Regione Abruzzo – legge finanziaria regionale 2004), istitutivo del contributo relativo al costo di costruzione e agli oneri di urbanizzazione per il recupero dei sottotetti, il cui onere addizionale rispetto all'ordinario contributo originariamente previsto dalla legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli) ed ora disciplinato dall'art. 16 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A) viene devoluto per la metà alla Regione Abruzzo, ha visto modificati il regime e la finalizzazione di dette somme da molteplici disposizioni sopravvenute a far data dal 2004 e sino al 2011, rendendo particolarmente singolare la persistente incertezza delle stime e l'esito finale negativo dell'accertamento.

Il secondo profilo di contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost., riguarda la violazione del principio di unità del bilancio, secondo il quale tutte le entrate correnti, a prescindere dalla loro origine, concorrono alla copertura di tutte le spese correnti, con conseguente divieto di prevedere una specifica correlazione tra singola entrata e singola uscita. L'art. 24, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), con disposizione ricognitiva di una regola dell'ordinamento contabile, stabilisce che il principio di unità del bilancio, insieme a quelli di integrità ed universalità, costituisce «profilo attuativo» (rectius: specificativo) dell'art. 81 Cost. In ragione di questa appartenenza allo spettro delle accezioni precettive sintetizzate nella norma costituzionale, anche la disposizione in esame, in quanto istitutiva di un vincolo di destinazione tra una entrata di natura corrente e una maggiore spesa afferente all'esercizio di competenza, si pone in evidente contrasto con il parametro costituzionale invocato dal ricorrente.

Infine, con riguardo ad entrambe le norme impugnate non può essere utilmente invocata quale clausola di salvaguardia la disposizione, in entrambe riprodotta, secondo cui la spesa in contestazione sarebbe «consentita solo nei limiti delle entrate preventivamente accertate» dalla Giunta e dagli uffici amministrativi (art. 31, comma 5, della legge regionale n. 35 del 2011 e art. 5, comma 5, della legge regionale n. 39 del 2011). Neppure, in tal senso, può supplire la richiamata relazione del Servizio bilancio della Giunta regionale del 14 febbraio 2012, n. 32379, laddove si afferma l'insussistenza dell'accertamento in entrata e la conseguente inapplicabilità, nel loro complesso, delle norme contestate.

Il principio della previa copertura della spesa in sede legislativa è inderogabile, ai sensi dell'art. 81, quarto comma, Cost. Da esso deriva la necessità della corretta redazione del bilancio di previsione, la cui articolazione ed approvazione è riservata al Consiglio regionale e non può essere demandata – per specifiche azioni attinenti alla salvaguardia degli equilibri del bilancio – agli organi di gestione in sede diversa e in un momento successivo da quello indefettibilmente previsto dall'art. 81, quarto comma, Cost.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che «nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti» (sentenza n. 70 del 2012).

La Regione Abruzzo, rinviando alla Giunta e agli apparati amministrativi la verifica ex post della eventuale copertura, ha violato entrambe le regole che individuano, proprio nel presidio legislativo, il meccanismo in grado di tutelare, attraverso la prevenzione, gli equilibri del bilancio. Così operando essa ha ampliato in modo illegittimo le prerogative degli organi preposti alla gestione e alla esecuzione del bilancio, il cui perimetro operativo deve essere invece saldamente circoscritto entro le autorizzazioni di spesa legislative, evitando commistioni di ruoli intrinsecamente rischiose per l'equilibrio della finanza regionale e per i più generali equilibri della finanza pubblica. Questa Corte ha già avuto modo di precisare in proposito che «la stima e la copertura in sede preventiva, effettuate in modo credibile e ragionevolmente argomentato secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile, salvaguardano la gestione finanziaria delle inevitabili sopravvenienze passive che conseguono all'avvio di nuove attività e servizi» (sentenza n. 115 del 2012).

Ferma restando l'insufficienza di elementi probatori in grado di garantire che le norme impugnate non abbiano prodotto e non siano in grado di produrre effetti finanziari pregiudizievoli (le somme afferenti ai contributi per gli oneri di urbanizzazione sono accertate dai Comuni e potrebbero affluire in modo diacronico rispetto alla conclusione dell'esercizio 2011 nella posta di bilancio individuata dalla norma impugnata), una eventuale dichiarazione di sopravvenuta carenza di interesse a ricorrere deve altresì ritenersi preclusa dalla intrinseca pericolosità dei meccanismi normativi istituiti dalle norme stesse, anche in ragione del particolare momento in cui la cura e il controllo dei risultati finanziari risultano oggetto di particolare attenzione legislativa, in quanto correlati non solo alla situazione del singolo ente pubblico, ma anche agli equilibri complessivi della finanza che ne vengono inevitabilmente influenzati.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15-bis, comma 2, lettera b), della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Abruzzo. Legge Finanziaria Regionale 2011), introdotto dall'art. 3 della legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, lettere b) e c), della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011, come sostituito dall'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2011, n. 39 (Disposizioni in materia di entrate);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 nella sua originaria formulazione;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 31 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 nella sua originaria formulazione;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 31 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011, come sostituito dall'art. 5 della legge regionale n. 39 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 2012.

## SENTENZA N. 212 ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 4, commi 5, 10 e 11, 5, commi 1 e 5, 6, commi da 1 a 6 e 8, 9, commi 3 e 6, e 10 della legge della Regione Sardegna 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12-14 ottobre 2011, depositato in cancelleria il 20 ottobre 2011 ed iscritto al n. 123 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 19 giugno 2012 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi l'avvocato dello Stato Barbara Tidore per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna.

[...]

#### *Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4, commi 5, 10 e 11, 5, commi 1 e 5, 6, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8, 9, commi 3 e 6, e 10 della legge della Regione Sardegna 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale), in riferimento agli articoli 3, 51, 81, quarto comma, 97, 117, secondo comma, lettere l) e o), e terzo comma, della Costituzione e degli articoli 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

1.1.– Ad avviso del ricorrente, le predette norme regionali violano gli artt. 3, 4 e 5 della legge cost. n. 3 del 1948, perché non sono rispettosi dell'elencazione tassativa, contenuta nelle predette norme statutarie, delle materie nelle quali la Regione ha potestà legislativa.

1.2.– Inoltre, l'art. 4, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, il quale prevede la possibilità per l'amministrazione regionale, gli enti e le agenzie regionali, di attribuire incarichi dirigenziali a dipendenti della categoria D che siano in possesso dei requisiti per l'accesso alla relativa qualifica, viola gli artt. 3 e 97 Cost., poiché introduce un sistema (seppure temporaneo) di copertura delle posizioni dirigenziali che prescinde dallo svolgimento di un concorso pubblico e deroga ai principi generali in tema di accesso alle qualifiche, selezione del personale e svolgimento del rapporto, con conseguente pregiudizio delle finalità, costituzionalmente tutelate, di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché l'art. 81, quarto comma, Cost., poiché non indica i mezzi di copertura finanziaria, né quantifica gli oneri richiesti per la copertura delle posizioni dirigenziali o predetermina il numero dei costituendi rapporti di lavoro.

1.3.– Il ricorrente sostiene, poi, che l'art. 4, comma 10, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, il quale prevede l'assunzione a tempo determinato, nell'organico dei consorzi di bonifica, del personale che abbia prestato attività lavorativa, con contratti a tempo determinato, per le opere trasferite all'Ente acque della Sardegna (ENAS), per almeno centottanta giornate lavorative nel triennio decorrente dal 10 gennaio 2008, viola l'art. 117, terzo comma, Cost., perché non richiama il limite massimo imposto dal principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 9, comma

28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 30 luglio 2010, n. 122, in virtù del quale, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

1.4.– La difesa dello Stato sostiene altresì che l'art. 4, comma 11, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, il quale dispone la proroga fino al 31 dicembre 2012 di un progetto comportante il reclutamento di personale archivistico qualificato, viola l'art. 81, quarto comma, Cost., perché non contiene l'indicazione della necessaria copertura finanziaria.

1.5.– Il Presidente del Consiglio dei ministri censura anche l'art. 5, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, assumendo che esso, nell'introdurre l'incremento della dotazione organica del Corpo forestale e di vigilanza ambientale nella misura di 20 unità senza prevedere contestualmente alcuna riduzione di spesa in altri settori, viola l'art. 117, terzo comma, Cost., perché contrasta con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica dettato dall'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), a mente del quale «Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento: a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile; b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico; c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali».

1.6.– Ad avviso del ricorrente, il successivo comma 5 dello stesso art. 5, introducendo nella legge della Regione Sardegna 5 novembre 1985, n. 26 (Istituzione del Corpo forestale e di vigilanza ambientale della Regione sarda), l'art. 22-bis, i cui commi 2, 3, 4 e 5 delineano una speciale ipotesi di inquadramento, riservato alla qualifica dirigenziale, per il personale del Corpo forestale che svolga funzioni dirigenziali, viola gli artt. 3 e 97 Cost., perché una simile modalità di reclutamento, costituendo una deroga al principio dell'accesso ai pubblici impieghi mediante selezione concorsuale, contrasta con i canoni costituzionali di parità di trattamento, buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione.

1.7.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, poi, l'art. 6, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, il quale dispone: che entro il 30 marzo di ogni anno l'Assessore del personale, affari generali e riforma della Regione presenta alla competente Commissione consiliare una relazione sull'applicazione dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), il quale impone, quale limite massimo delle assunzioni di personale a tempo determinato, il 3 per cento della dotazione organica e che, al fine di verificare il rispetto di tale limite, la relazione prende in considerazione tutte le forme di lavoro a termine, o con forme contrattuali flessibili o atipiche, ivi compresa quella interinale (comma 1); che, nel rispetto delle effettive necessità delle amministrazioni e delle relative dotazioni organiche, i posti riservati di cui all'art. 7, comma 2, della legge della Regione Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – legge finanziaria 2011), inseriti nel programma di reclutamento 2010-2012, sono coperti mediante concorso per titoli e colloquio, salvo che per le ipotesi alle quali si applica la disciplina dell'art. 36, comma 2,



ultimo periodo, prima parte, della legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – legge finanziaria 2007) e che a tale concorso è ammesso a partecipare il personale precario dell'amministrazione regionale, delle agenzie e degli enti di cui alla legge della Regione Sardegna 13 novembre 1998, n. 31 (Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione), ivi compreso quello di cui all'art. 1, comma 2, della legge della Regione Sardegna 21 giugno 2010, n. 12 (Proroga della gestione liquidatoria dell'ESAF), ferme restando le esclusioni di cui all'art. 36, comma 2, terzo periodo, della legge regionale n. 2 del 2007 e quella del personale dirigenziale che, alla data di entrata in vigore della legge, abbia svolto in forza di contratto di lavoro a termine o con forme contrattuali flessibili o atipiche, attività anche non continuativa presso le citate amministrazioni e anche in parte presso enti locali, per il periodo prescritto dall'art. 36 della legge regionale n. 2 del 2007 (comma 2); che la previsione di cui all'art. 2, comma 40, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale regionale), «si applica utilizzando i posti vacanti nella pianta organica dell'Agenzia LAORE approvata con la Delib. G.R. 17 luglio 2007, n. 27/13 e con la Delib. G.R. 20 dicembre 2008, n. 73/1» (comma 3); che, ai sensi dell'art. 5 della legge 28 ottobre 1999, n. 410 (Nuovo ordinamento dei consorzi agrari), con deliberazione della Giunta regionale, su proposta dell'Assessore dell'agricoltura e riforma agro-pastorale, acquisito il parere della competente Commissione consiliare, è approvato un piano di collocazione del personale dipendente dei consorzi agrari della Sardegna in liquidazione coatta amministrativa, già collocati in mobilità collettiva, presso l'Amministrazione regionale, gli enti di cui alla legge n. 31 del 1998 e le agenzie, nel rispetto delle effettive necessità delle amministrazioni e delle relative dotazioni organiche (comma 4); che le previsioni di cui ai precedenti commi 2, 3 e 4 si applicano nel rispetto dei limiti delle rispettive piante organiche e delle effettive necessità, con facoltà dell'Amministrazione, degli enti e delle agenzie di provvedere alla trasformazione senza aumento di spesa dei profili funzionali esistenti in altri occorrenti di pari o inferiore livello e che tale disposizione si applica anche per le procedure di stabilizzazione delle agenzie agricole regionali (comma 5); che i finanziamenti di cui all'art. 4, comma 30, della legge della Regione Sardegna 14 maggio 2009, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – legge finanziaria 2009), sono assicurati nella misura del 100 per cento del costo del lavoro e del 5 per cento per i costi generali e relativi alle attrezzature e che per tali finalità è autorizzata l'ulteriore spesa di euro 2.000.000 per ciascuno degli anni 2011 e 2012 (comma 6). La difesa dello Stato afferma che tali disposizioni violano gli artt. 3, 51 e 97 Cost., perché dirette a regolare una forma riservata di reclutamento del personale, i cui destinatari sono soggetti che hanno già prestato attività a tempo determinato alle dipendenze dell'amministrazione regionale, in contrasto con la giurisprudenza costituzionale, la quale ha escluso che il predetto requisito possa legittimare una riserva di posti in deroga alla regola del pubblico concorso.

1.8.– È censurato anche l'art. 6, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, il quale dispone che «Nelle more di una rivisitazione organica della disciplina del personale dei Centri servizi per il lavoro (CSL) e dei Centri servizi inserimento lavorativo (CESIL) e agenzie di sviluppo locale di cui all'art. 6, comma 1, lettera e), della legge regionale n. 3 del 2008, è autorizzata a decorrere dall'anno 2012, la spesa annua di euro 12.000.000 cui si fa fronte con le disponibilità recate dal fondo regionale per l'occupazione di cui all'UPB S06.06.004. Dello stanziamento è data formale comunicazione alle amministrazioni provinciali, ai fini della stipula dei contratti a tempo determinato per la prosecuzione dell'attività lavorativa del personale in servizio alla data di promulgazione della legge regionale n. 3 del 2008». Ad avviso del ricorrente, tale norma viola gli artt. 51 e 97 Cost. e, inoltre, l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché contrasta con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, secondo il quale, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di

personale a tempo determinato o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

1.9.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche il combinato disposto dei commi 3 e 6 dell'art. 9 della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, in virtù del quale al personale che richianda l'esonero dal servizio, ai sensi dei primi due commi dello stesso art. 9, è riconosciuto un incentivo economico che si prevede essere cumulabile con altri redditi da lavoro. Ad avviso della difesa dello Stato, sussisterebbe violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost. e, inoltre, dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con la disciplina nazionale di principio contenuta nell'art. 72 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 6 agosto 2008, n. 133.

1.10.– Infine, il ricorrente censura l'art. 10 della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, il quale prevede l'aggiornamento del piano pluriennale per il superamento del precariato approvato con la Deliberazione della Giunta regionale 7 giugno 2007, n. 22/31, al fine di pervenire alla stabilizzazione dei lavoratori precari del servizio sanitario addetti al Servizio sanitario di urgenza ed emergenza, assunti con contratto di lavoro a termine, o con forme contrattuali flessibili o atipiche, stabilendo che il piano è predisposto avuto riguardo ai lavoratori precari che abbiano svolto, alla data di entrata in vigore della legge, attività per almeno trenta mesi, anche non continuativi, negli ultimi cinque anni, che esso si applica al personale non dirigente, con esclusione del personale con funzioni di comunicazione esterna o di addetto stampa e del personale di nomina politica, che il personale il cui rapporto di lavoro sia stato instaurato, almeno in parte, sulla base di procedure selettive di natura concorsuale è stabilizzato a domanda, mentre il restante personale è sottoposto a prove selettive concorsuali, e che il personale avente titolo a partecipare ai procedimenti di stabilizzazione è mantenuto in servizio sino al completamento delle procedure di stabilizzazione. Il ricorrente afferma che tali disposizioni violano: a) l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordinamento civile, nell'esercizio della quale è stata adottata la disciplina di cui all'art. 17, commi da 10 a 13, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 3 agosto 2009, n. 102; b) l'art. 117, terzo comma, Cost., contrastando con la normativa, avente finalità di contenimento della spesa pubblica, dettata dallo Stato con l'art. 17, commi da 10 a 13, del decreto-legge n. 78 del 2009, la quale ammette solamente la possibilità di espletamento dei concorsi pubblici con parziale riserva dei posti, secondo criteri che tengano conto dell'esperienza professionale acquisita dal personale non dirigente; c) gli artt. 3 e 97 Cost., poiché la speciale modalità di reclutamento previsto dalla norma regionale impugnata, in quanto sottratta ad ogni forma di selezione concorsuale, contrasta con i principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

2.– Va riservata a separata pronuncia la decisione sulle altre questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri.

3.– La questione di legittimità degli artt. 4, commi 5, 10 e 11, 5, commi 1 e 5, 6, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8, 9, commi 3 e 6, e 10 della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, promossa in riferimento agli artt. 3, 4 e 5 della legge cost. n. 3 del 1948, è inammissibile, perché difetta di una adeguata e specifica argomentazione.

Il ricorrente si limita ad affermare che le norme impugnate non sarebbero riconducibili alle materie rispetto alle quali la Regione può legiferare, senza specificare quale sarebbe la materia alla quale appartengono le disposizioni censurate. Inoltre, la presente questione investe una pluralità di disposizioni regionali, di oggetto vario, senza contenere una motivazione specifica dell'asserita illegittimità di ciascuna.

4.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011 non sono fondate.

Tale norma introduce il comma 4-bis nell'art. 28 della legge della Regione Sardegna 13 novembre 1998, n. 31 (Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione), che detta la disciplina generale relativa all'attribuzione delle funzioni dirigenziali. In particolare: il comma 4 dispone in ordine alle funzioni di «direzione di servizio» e di «studio, ricerca e consulenza» e prevede che tali funzioni siano conferite a dirigenti dell'amministrazione; il comma 4-bis, aggiunto dalla disposizione censurata, prevede che, in assenza di figure dirigenziali, tali funzioni dirigenziali possono essere attribuite, fino all'espletamento dei concorsi pubblici per l'accesso alla qualifica dirigenziale e comunque per non più di due anni, a dipendenti della categoria D in possesso dei requisiti per l'accesso alla predetta qualifica.

Una simile disciplina non contrasta con gli artt. 3 e 97 Cost., perché non introduce un sistema di copertura delle posizioni dirigenziali che prescindendo dallo svolgimento di un concorso pubblico.

Essa, lungi dal prevedere una progressione in carriera con definitiva acquisizione della categoria superiore, consente soltanto la temporanea assegnazione di mansioni superiori, scaduta la quale il dipendente sarà tenuto a riassumere le mansioni proprie della categoria di appartenenza. D'altronde, permettere all'amministrazione di coprire con personale di categoria inferiore posti in organico vacanti nelle more dell'espletamento del concorso necessario per la nomina dei nuovi titolari di quei posti, è conforme al canone di buon andamento dell'amministrazione, che richiede un certo grado di flessibilità nell'utilizzazione del personale.

Neppure sussiste violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., perché la disposizione oggetto della presente questione non può essere qualificata come norma di spesa, costituendo invece una norma di organizzazione. Essa integra la disciplina generale del conferimento degli incarichi dirigenziali nell'amministrazione regionale, ampliando la platea dei possibili destinatari di tali incarichi, con una disposizione a regime che, di per se stessa, non determina alcun incremento della spesa.

5.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 10, della legge reg. Sardegna in oggetto, sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

La norma impugnata aggiunge il comma 11-bis all'art. 34 della legge della Regione Sardegna 23 maggio 2008, n. 6 (Legge-quadro in materia di consorzi di bonifica) e dispone che i consorzi di bonifica prevedono l'assunzione nelle proprie dotazioni organiche, per almeno sei mesi di ciascun anno, del personale che ha prestato attività lavorativa, con contratti a tempo determinato, per le opere trasferite all'Ente acque della Sardegna (ENAS), per almeno centottanta giornate lavorative nei tre anni a partire dal 10 gennaio 2008.

Il ricorrente lamenta che, in questa maniera, è leso il principio di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 30 luglio 2010, n. 122, in virtù del quale, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, solamente nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

La questione così formulata è ammissibile, poiché il Presidente del Consiglio dei ministri ha indicato con precisione la norma statale che enuncia il principio fondamentale invocato, ed è anche fondata.

L'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, emanato dallo Stato nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale (quello costituito da quanti collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti

diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato), lasciando alle singole amministrazioni la scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previste. Trattasi, dunque, di un principio generale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

L'art. 4, comma 10, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, omettendo qualsiasi riferimento al limite da esso derivante e consentendo, pertanto, assunzioni a tempo determinato comportanti una spesa maggiore, è illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

6.– La questione di illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 11, della citata legge reg. Sardegna, promossa in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., è fondata.

La predetta norma regionale dispone la proroga fino al 31 dicembre 2012 del «progetto SIADARS per la realizzazione di un primo nucleo dell'archivio storico e reclutamento di personale archivistico qualificato». Essa, quindi, comporta una spesa (appunto quella necessaria per l'attuazione del progetto) che il legislatore regionale non ha quantificato, senza prevedere la necessaria copertura finanziaria.

È, infatti, del tutto evidente che, quale che sia il concreto svolgimento del progetto e la struttura organizzativa che lo gestisce, la proroga della durata dello stesso è inevitabilmente fonte di una nuova spesa e di nuovi oneri per l'ente regionale.

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 11, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011.

7.– La questione di illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della medesima legge sarda, sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

La norma regionale impugnata introduce nella legge della Regione Sardegna 5 novembre 1985, n. 26 (Istituzione del Corpo forestale e di vigilanza ambientale della Regione sarda), l'art. 12-bis che, a sua volta, istituisce la Scuola regionale del predetto Corpo forestale. Il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia, in particolare, il disposto del comma 3 di tale art. 12-bis, che prevede, per le finalità dello stesso articolo (e, quindi, per il funzionamento della neo istituita Scuola), una dotazione organica del Corpo forestale regionale aumentata di 20 unità. Ad avviso del ricorrente, tale incremento si pone in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006, secondo cui gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale «garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale», con azioni da modulare nell'ambito della loro autonomia e rivolte prioritariamente ad assicurare la riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, la razionalizzazione e lo snellimento delle strutture burocratico-amministrative, nonché il contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

Il fatto che il legislatore regionale abbia manifestato chiaramente, in altra norma, l'intento di recepire il disegno normativo attinente al Corpo forestale tracciato dallo Stato nell'art. 1 del decreto legislativo 3 aprile 2001, n. 155 (Riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente del Corpo forestale dello Stato, a norma dell'art. 3, comma 1, della legge 31 marzo 2000, n. 78), adeguandosi alla disciplina statale in tema di riordino dei ruoli direttivo e dirigenziale del medesimo, risulta del tutto influente se poi la norma censurata, con buona evidenza, non ha nulla a che vedere con il riordino dei ruoli del Corpo forestale regionale, ma prevede l'istituzione di una scuola di formazione e addestramento.

Questa Corte, peraltro, ha già qualificato come principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica l'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006. Tale norma obbliga le Regioni alla riduzione delle spese per il personale e al contenimento della dinamica retributiva (sentenza n. 108 del 2011). L'art. 5, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, disponendo addirittura un ampliamento della pianta organica, si pone in diretto contrasto con la richiamata normativa statale.

Né impedisce la declaratoria di incostituzionalità il rilievo della difesa regionale secondo cui la Regione avrebbe contestualmente previsto la razionalizzazione di alcuni uffici. A sostegno di tale assunto la resistente menziona solamente l'art. 7 della legge reg. n. 16 del 2011; tuttavia il disposto di tale articolo non può essere considerato quale compensazione dell'aumento della pianta organica del Corpo forestale stabilito dal precedente art. 5. Invero, l'art. 7, nel dettare disposizioni relative al personale degli ex Servizi ripartimentali dell'agricoltura, non prevede alcuna contrazione di organici.

Né è rilevante l'argomento secondo cui dalla legislazione statale si desumerebbe che il principio di contenimento della spesa per il personale è stato modulato dal legislatore statale in maniera tale da tener conto di varie esigenze (il Corpo forestale regionale sarebbe bisognoso, in particolare, di una struttura di addestramento interno e quindi dell'istituzione di una Scuola). Infatti, pur ammettendo che la legislazione statale finalizzata al contenimento della spesa per il personale consenta eccezioni in casi specifici, ciò che non è stato dimostrato e neppure dedotto dalla Regione è che l'ampliamento della dotazione organica del proprio Corpo forestale corrisponde ad una delle ipotesi per le quali la legislazione statale consente deroghe al principio generale di contenimento delle spese per il personale.

Deve dunque essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 12-bis, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 26 del 1985, così come introdotto dall'art. 5, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011.

8.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, della stessa legge sarda, promossa in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., è fondata nei termini di seguito precisati.

La norma impugnata introduce, nella menzionata legge reg. Sardegna n. 26 del 1985, l'art. 22-bis, rubricato «Prima costituzione della dirigenza del Corpo forestale e di vigilanza ambientale». Il ricorrente denuncia i commi 2, 3, 4 e 5 di tale nuova disposizione, assumendo che essi prevedono «una speciale ipotesi di inquadramento, riservato alla qualifica dirigenziale, per il personale del Corpo forestale che svolga funzioni dirigenziali», in violazione del principio costituzionale che impone il pubblico concorso quale modalità di accesso ai pubblici uffici.

Tale censura, nei termini in cui è formulata, deve essere intesa come riferita esclusivamente al comma 3 del predetto art. 22-bis. Infatti è solo tale norma che prevede un'ipotesi di inquadramento nella qualifica dirigenziale riservato a chi svolga già funzioni dirigenziali (invece il comma 2 detta la disciplina a regime dell'accesso alla qualifica in questione, stabilendo modalità che prescindono dal pregresso svolgimento di funzioni dirigenziali e che non prevedono alcuna speciale ipotesi di inquadramento; il comma 4 non dispone alcun inquadramento nella qualifica di dirigente, ma semplicemente che transitoriamente le funzioni di dirigente del Corpo forestale regionale corrispondenti a posti vacanti possano essere conferite ad altri dirigenti dell'Amministrazione regionale e degli enti regionali; il comma 5 quantifica le spese derivanti dall'attuazione di quanto disposto nell'art. 5).

Così precisato l'ambito della censura statale, essa è infondata rispetto alla previsione di cui alla lettera a) del comma 3 dell'art. 22-bis, che prevede l'attribuzione della qualifica di dirigente del Corpo forestale regionale a favore di chi, già appartenente al predetto Corpo, rivesta tale qualifica secondo l'ordinamento generale del personale regionale. Qui non è riscontrabile alcun accesso senza concorso ad una superiore qualifica; semplicemente il legislatore regionale, nel momento in cui ha istituito la dirigenza del Corpo forestale, ha, non irragionevolmente, previsto che in tale categoria confluiscono quanti, nella vigenza del precedente assetto, già possedessero la doppia qualifica di appartenente al Corpo e di dirigente.

Invece, nella successiva lettera b), il legislatore regionale dispone l'accesso senza concorso alla qualifica di dirigente del Corpo forestale a favore di chi, pur non rivestendo tale qualifica, sia in possesso dei requisiti per l'accesso alla dirigenza e sia titolare di un incarico dirigenziale da più di quattro anni in virtù di quanto disposto dall'art. 73, comma 4-ter, della legge della Regione Sardegna 13 novembre 1998, n. 31 (Disciplina del personale regionale e

dell'organizzazione degli uffici della Regione), secondo cui «In caso di carenza di dirigenti appartenenti al Corpo Forestale e di Vigilanza Ambientale, e fino all'espletamento dei relativi concorsi, le funzioni di direzione dei servizi del Corpo sono svolte, secondo quanto previsto dall'articolo 30, da funzionari appartenenti al Corpo medesimo».

Questa Corte ha ripetutamente affermato che il precetto costituzionale che impone il pubblico concorso quale modalità di accesso ai pubblici uffici si applica anche nei casi di passaggio ad una superiore qualifica (sentenze n. 30 del 2012, n. 108 e n. 7 del 2011). Né il meccanismo selettivo pure previsto dalla disposizione censurata appare conforme ai requisiti di concorsualità e pubblicità richiesti dall'art. 97 della Costituzione. Infatti, in base ad esso, solamente i funzionari già titolari di incarico dirigenziale (e, dunque, un numero ristretto di potenziali interessati) sono sottoposti ad una procedura selettiva. Quest'ultima, inoltre, non richiede alcuna comparazione tra i partecipanti (onde difetta anche il carattere della concorsualità).

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 22-bis, comma 3, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 26 del 1985, così come introdotto dall'art. 5, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011.

9.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6 della legge reg. sarda n. 16 del 2011 promossa in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 Cost., è fondata nei limiti di seguito precisati.

9.1.– I commi da 1 a 6 dell'art. 6 della predetta legge regionale, pur essendo tutti finalizzati al «superamento del precariato» (così la rubrica dell'art. 6), hanno contenuto abbastanza vario.

In effetti: il comma 1 impone all'Assessore regionale del personale di predisporre ogni anno una relazione sull'applicazione dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), norma che ha introdotto limiti (quantitativi e di causali giustificatrici) alla Regione e agli enti regionali in materia di assunzioni a tempo determinato; il comma 2 prevede un concorso riservato al personale precario della Regione e degli enti regionali per la copertura di determinati posti; il comma 3 individua i posti vacanti dell'agenzia regionale LAORE (che è l'Agenzia regionale per l'attuazione dei programmi in campo agricolo e per lo sviluppo rurale) destinati all'inquadramento di personale dipendente dell'Associazione regionale allevatori già disposto dall'art. 2, comma 40, della legge reg. Sardegna n. 3 del 2009; il comma 4 prevede l'adozione di un piano di collocazione presso l'amministrazione e gli enti regionali del personale dei consorzi agrari in liquidazione coatta amministrativa già in mobilità (vale a dire di personale a tempo indeterminato di enti pubblici dichiarato in esubero); il comma 5 stabilisce che le disposizioni dei precedenti commi 2, 3 e 4 si applicano nel rispetto dei limiti delle piante organiche e delle effettive necessità delle amministrazioni; il comma 6 autorizza una spesa per coprire il costo del lavoro e una parte dei costi generali sopportati dagli enti locali per la gestione dei servizi relativi ai beni culturali.

Il contenuto di tali norme è, dunque, diverso: si va dall'imposizione all'Esecutivo regionale dell'obbligo di predisporre una relazione relativa all'attuazione di una norma in tema di contratti a tempo determinato, alla previsione di concorsi riservati al personale precario, alla ricollocazione di personale (a tempo indeterminato) in esubero, all'erogazione di risorse agli enti locali.

La censura del ricorrente, fondandosi sull'assunto che le norme in questione sarebbero tutte volte «a regolare una forma riservata di reclutamento del personale, i cui destinatari sono soggetti che hanno già prestato attività a tempo determinato alle dipendenze dell'amministrazione regionale», non è fondata.

Essa può essere riferita esclusivamente al comma 2 dell'art. 6, che è l'unico a prevedere un concorso riservato al personale precario.

Tale disposizione, infatti, detta la disciplina di attuazione della misura di stabilizzazione prevista a favore di determinate categorie di personale precario dall'art. 7, comma 2, della legge della Regione Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni per la formazione del

bilancio annuale e pluriennale della Regione – legge finanziaria 2011). Quest’ultima norma, successivamente alla proposizione del presente ricorso, è stata dichiarata illegittima da questa Corte, per violazione dell’art. 97 della Costituzione, con la sentenza n. 30 del 2012, la quale ha escluso che lo svolgimento dei concorsi richiamati dall’art. 7, comma 2, della legge sarda n. 1 del 2011 fosse governato dal principio della par condicio fra i concorrenti. Pertanto, per le medesime ragioni poste a base della sentenza che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della misura di stabilizzazione dei lavoratori precari, deve essere dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 6, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, che di quella misura detta prescrizioni di attuazione.

9.2.– La censura relativa ai commi 1, 3, 4, 5 e 6 (che non prevedono affatto forme di reclutamento riservate a ex dipendenti a tempo determinato delle amministrazioni regionali) è invece inammissibile per difetto di argomentazioni a sostegno riferibili al contenuto di tali norme.

10.– La questione di legittimità costituzionale dell’art. 6, comma 8, della legge reg. Sardegna in oggetto, promossa in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

La norma impugnata dispone uno stanziamento per finanziare la stipulazione dei contratti a tempo determinato per la prosecuzione dell’attività lavorativa del personale in servizio presso i Centri servizi per il lavoro, i Centri servizi inserimento lavorativo e le agenzie di sviluppo locale.

Come si è già ricordato, con norma che deve essere qualificata come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, l’art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010 stabilisce che, a decorrere dall’anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell’anno 2009.

L’art. 6, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, non richiamando tale limite, consente alla Regione di procedere ad assunzioni a termine che comportino una spesa superiore a quella massima stabilita dalla legislazione statale di principio e, pertanto, viola l’art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale prospettati dal Presidente del Consiglio dei ministri.

11.– La questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dei commi 3 e 6 dell’art. 9 della citata legge sarda, promossa in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

Il predetto art. 9 introduce l’istituto dell’esonero dal servizio nell’ordinamento del personale della Regione autonoma Sardegna e degli enti regionali. In base ad esso, nell’ultimo quinquennio di servizio, i dipendenti possono chiedere di essere esonerati dal servizio e, in caso di accoglimento dell’istanza, si determina la sospensione dell’obbligazione lavorativa e la sostituzione dell’obbligazione retributiva con un trattamento economico, definito «temporaneo», pari alla metà di quello goduto in costanza di rapporto, cumulabile con altri redditi da lavoro.

Il Presidente del Consiglio dei ministri censura esclusivamente il combinato disposto dei commi 3 e 6 dell’art. 9 in questione, denunciando che esso prevede la corresponsione al personale esonerato dal servizio di un incentivo economico, anch’esso cumulabile con altri redditi da lavoro. In effetti, il predetto comma 3 – al quale solo deve ritenersi indirizzata la censura mossa dal ricorrente – stabilisce che al dipendente che presenti la domanda di esonero dal servizio è corrisposto «un incentivo costituito da dodici mensilità per il personale del comparto e da sei mensilità per il personale dirigenziale».

La disciplina statale dell’istituto, contenuta nell’art. 72, commi da 1 a 6, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1 della legge 6 agosto 2008, n. 133, non

prevede invece alcun incentivo economico a favore di chi chieda di accedere all'istituto in esame. Da tale disciplina, dunque, può trarsi il principio secondo cui al dipendente che chieda ed ottenga di essere esonerato dal servizio spetta, quale trattamento economico, esclusivamente il 50 per cento di quello che sarebbe stato il trattamento economico che avrebbe percepito continuando ad eseguire regolarmente la propria prestazione lavorativa. L'art. 9, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, prevedendo che al dipendente spetti, in aggiunta, anche un incentivo economico di ragguardevole ammontare (addirittura un'annualità di stipendio per gli impiegati e sei mensilità per i dirigenti) introduce un elemento di distorsione dell'istituto idoneo a compromettere la finalità di contenimento della spesa per il personale chiaramente sottesa all'istituto dell'esonero dal servizio e, per tale ragione, confligge con il principio di coordinamento della finanza pubblica sopra specificato ed è illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Non possono indurre a conclusione diversa le modificazioni normative intervenute successivamente alla proposizione del presente ricorso.

In particolare, l'art. 24, comma 14, lettera e), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha abrogato i commi da 1 a 6 dell'art. 72 del decreto-legge n. 112 del 2008 e, contestualmente, ha stabilito che «sono altresì disapplicate le disposizioni contenute in leggi regionali recanti discipline analoghe a quelle dell'istituto dell'esonero dal servizio». Invero, tale norma fa salvi gli effetti dei provvedimenti di ammissione all'esonero dal servizio già disposti alla data della sua entrata in vigore. Quindi occorre comunque procedere all'esame della norma sarda oggetto della presente questione, la quale ha avuto applicazione almeno fino all'entrata in vigore del decreto-legge n. 201 del 2011.

Inoltre, l'art. 3, comma 15, primo periodo, della legge della Regione Sardegna 15 marzo 2012, n. 6 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – legge finanziaria 2012), senza modificare direttamente la norma oggetto della presente questione, ha disposto che, con decorrenza dall'anno finanziario 2011, l'incentivo di cui all'art. 9, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011 è concesso in misura pari a tre mensilità per ogni anno di esonero, sino ad un massimo di quattro anni, ed ha mantenuto fermo il principio secondo cui tale emolumento si cumula con quelli previsti dalla legislazione statale a favore dei dipendenti in esonero. Neppure tale intervento del legislatore regionale incide sulla decisione della presente questione di legittimità costituzionale, poiché non vi sono elementi che consentano di escludere che la norma impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri abbia avuto applicazione.

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011 per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Resta assorbito l'altro profilo di illegittimità costituzionale prospettato dal ricorrente.

12.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10 della medesima legge regionale sarda, promosse in riferimento agli artt. 97 e 117, terzo comma, Cost., sono fondate.

12.1.– La norma oggetto della presente questione prevede la stabilizzazione del personale non dirigenziale addetto al servizio sanitario di urgenza ed emergenza che abbia lavorato per almeno trenta mesi negli ultimi cinque anni; la stabilizzazione avviene su semplice domanda degli interessati per coloro il cui rapporto di lavoro sia stato instaurato «almeno in parte» sulla base di «procedure selettive di natura concorsuale», ovvero a seguito di procedure selettive di natura concorsuale per il restante personale.

Così disponendo, l'art. 10 della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011 confligge con la disciplina dettata dall'art. 17, commi da 10 a 13, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 3 agosto 2009, n. 102. Questa prevede, tra l'altro, che le amministrazioni possano attribuire rilevanza al pregresso svolgimento di attività lavorativa in esecuzione di rapporti precari mediante la previsione di una riserva di posti (pari al 40 per cento dei posti messi a



concorso, quota innalzabile al 50 per cento in alcuni casi) nei concorsi banditi per le nuove assunzioni, ovvero mediante valorizzazione, per il tramite del riconoscimento di apposito punteggio sempre nell'ambito di concorsi pubblici banditi per le nuove assunzioni, dell'esperienza professionale maturata in virtù dei predetti rapporti.

La norma oggetto della presente questione, invece, prevede una stabilizzazione o su semplice domanda degli interessati ovvero previo espletamento di «prove selettive concorsuali» delle quali non è prevista tuttavia la pubblicità.

Essa, pertanto, è illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., poiché la menzionata normativa statale detta principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 30 del 2012 e n. 69 del 2011).

Né potrebbero autorizzare una conclusione diversa le difese svolte dalla Regione circa un'asserita inammissibilità della questione per genericità o incompletezza. In realtà, il ricorrente ha specificato sia l'attribuzione della quale lamenta la lesione (la competenza legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica), sia la normativa statale espressiva dei principi fondamentali violati nella fattispecie.

Nel merito, la resistente sostiene che non sussisterebbe violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., perché il comma 1 dell'impugnato art. 10 stabilisce che la spesa prevista sia finanziata con le risorse dei bilanci dei rispettivi enti e che l'aggiornamento del piano pluriennale di superamento del precariato debba rispettare le effettive necessità delle amministrazioni e delle relative dotazioni organiche. Tuttavia è evidente come tali circostanze non escludano affatto il contrasto con la legislazione statale prima evidenziato.

La difesa regionale aggiunge che l'art. 10 della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011 sarebbe coerente con quanto previsto dal legislatore statale all'art. 1, comma 558, della legge n. 296 del 2006, ma tale normativa è stata sostituita proprio da quella del 2009 di cui il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la lesione, la quale non a caso prevede le modalità di stabilizzazione prima ricordate (riserva di una quota di posti nei concorsi pubblici) proprio a favore, tra l'altro, del «personale non dirigenziale in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1, commi 519 e 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296».

12.2.– Sussiste altresì lesione dell'art. 97 della Costituzione.

Questa Corte ha ripetutamente dichiarato l'illegittimità, per violazione di tale precetto costituzionale, di norme che disponevano stabilizzazioni del personale precario delle pubbliche amministrazioni senza prevedere la necessità del superamento di un concorso pubblico (sentenze n. 51 del 2012, n. 7 del 2011, n. 235 del 2010).

Ciò è quanto si verifica anche nella presente fattispecie, poiché, come già segnalato, l'art. 10 della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011 prevede una stabilizzazione o su semplice domanda degli interessati ovvero previo espletamento di «prove selettive concorsuali» delle quali non è prevista tuttavia la pubblicità.

Né si può sostenere che il piano pluriennale di superamento del precariato di cui alla norma impugnata si applichi solamente a coloro che abbiano già superato prove selettive di natura concorsuale o che si sottopongano a prove selettive concorsuali. Infatti, da un lato, l'art. 10 della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011 prevede la stabilizzazione a domanda, non già a favore di chi abbia lavorato a tempo determinato a seguito di vittoria in un concorso pubblico, ma – molto genericamente – per coloro il cui rapporto di lavoro sia stato instaurato «almeno in parte» sulla base di «procedure selettive di natura concorsuale»; dall'altro, la norma censurata non richiede la pubblicità delle prove concorsuali cui si dovrebbe sottoporre il personale precario.

12.3.– Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011 per violazione degli artt. 97 e 117, terzo comma, della Costituzione.

Rimane assorbito l'altro profilo di incostituzionalità prospettato dal ricorrente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione sulle altre questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 10, della legge della Regione Sardegna 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 11, della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 12-bis, comma 3, della legge della Regione Sardegna 5 novembre 1985, n. 26 (Istituzione del Corpo forestale e di vigilanza ambientale della Regione sarda), introdotto dall'articolo 5, comma 1, della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 22-bis, comma 3, lettera b), della legge della Regione Sardegna n. 26 del 1985, introdotto dall'articolo 5, comma 1, della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 2, della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 8, della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011;

7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 3, della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011;

8) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10 della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011;

9) dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli articoli 4, commi 5, 10 e 11, 5, commi 1 e 5, 6, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8, 9, commi 3 e 6, e 10 della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011, promossa, in riferimento agli articoli 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

10) dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, commi 1, 3, 4, 5 e 6, della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011, promossa, in riferimento agli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

11) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 5, della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011, promosse, in riferimento agli articoli 3, 81, quarto comma, e 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 luglio 2012.

## SENTENZA N. 214 ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1, 2, 3 e 5, 4, comma 3, 5 e 9, comma 1, della legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35 (Riconoscimento ex articolo 54, comma 3, della legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25, della «Fondazione per la Ricerca e la Cura dei Tumori “Tommaso Campanella” Centro Oncologico d’Eccellenza» come ente di diritto pubblico) e degli articoli da 1 a 4 della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2011, n. 50 (Norme di integrazione alla legge regionale 28 settembre 2011, n. 35), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 25 novembre-1° dicembre 2011 e il 28 febbraio-5 marzo 2012, depositati in cancelleria il 29 novembre 2011 ed il 5 marzo 2012 ed iscritti al n. 165 del registro ricorsi 2011 ed al n. 52 del registro ricorsi 2012.

Visto l’atto di costituzione della Regione Calabria;

udito nell’udienza pubblica del 3 luglio 2012 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l’avvocato dello Stato Daniela Giacobbe per il Presidente del Consiglio dei ministri e Graziano Pungi per la Regione Calabria.

[...]

#### *Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1, 2, 3 e 5; 4, comma 3; 5 e 9, comma 1, della legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35 (Riconoscimento ex articolo 54, comma 3, della legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25, della «Fondazione per la Ricerca e la Cura dei Tumori “Tommaso Campanella” Centro Oncologico d’Eccellenza» come ente di diritto pubblico), in riferimento agli articoli 3, 81, 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione (reg. ric. n. 165 del 2011).

La legge impugnata disciplina il riconoscimento come ente di diritto pubblico della Fondazione per la Ricerca e la Cura dei Tumori “Tommaso Campanella” Centro Oncologico d’Eccellenza, già istituita ai sensi dell’art. 21 della legge regionale 7 agosto 2002, n. 29 (Approvazione disposizioni normative collegate alla legge finanziaria regionale relative al Settore Sanità) quale fondazione di diritto privato.

In particolare, l’art. 1 dispone il riconoscimento della Fondazione quale ente pubblico dotato di personalità giuridica e di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile (comma 1); stabilisce che la Fondazione è parte del sistema sanitario regionale (comma 2); ne definisce gli obiettivi, tra cui quello di assicurare l’integrazione tra servizio sanitario regionale e l’Università degli Studi “Magna Grecia” di Catanzaro (comma 3); ne dispone il provvisorio accreditamento (comma 5).

Con ciò, a parere del ricorrente, il legislatore regionale, assumendo un’iniziativa di spesa, avrebbe interferito nelle attribuzioni del commissario ad acta, nominato per l’attuazione del Piano di rientro dal disavanzo finanziario in materia sanitaria stipulato tra lo Stato e la

Regione, e avrebbe inoltre contravvenuto a quanto previsto da tale Piano, in violazione degli artt. 120, secondo comma, e 117, terzo comma, Cost.

Aggiunge il ricorrente che l'art. 4, comma 3, della legge impugnata nell'attribuire alla Giunta regionale il compito di emanare direttive per la definizione delle piante organiche e l'attribuzione del personale, senza contestualmente prescrivere l'osservanza del Piano, sarebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.

Inoltre, l'art. 5, nell'indicare le fonti di finanziamento della Fondazione, senza quantificare la spesa e indicare i mezzi per farvi fronte, lederebbe l'art. 81, quarto comma, Cost.

Infine, l'art. 9, comma 1, sarebbe in contrasto con varie norme della Costituzione, poiché prevede che, al fine di garantire la continuità del servizio prestato dalla Fondazione, il personale di quest'ultima, nelle more dell'espletamento del pubblico concorso per il reclutamento dei dipendenti, da bandirsi immediatamente, svolga la propria attività lavorativa con contratti di lavoro a tempo determinato.

A parere del ricorrente, l'omessa quantificazione della spesa collegata alla procedura concorsuale e alle conseguenti assunzioni, e la mancata indicazione della copertura, comporterebbe anzitutto la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost.

Sarebbero altresì violati gli artt. 3 e 97 Cost., giacché il personale della Fondazione accederebbe al pubblico impiego senza concorso; l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., poiché spetterebbe alla competenza esclusiva dello Stato, a titolo di ordinamento civile, definire le modalità di reclutamento del personale, che può avvenire solo previa determinazione della pianta organica; l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché non sarebbero osservati né il blocco del turn over del personale della sanità, prescritto dalla normativa dello Stato, né i vincoli alle assunzioni specificati dal Piano di rientro dal disavanzo sanitario.

2.– Successivamente alla proposizione del ricorso è stata approvata la legge della Regione Calabria 28 dicembre 2011, n. 50 (Norme di integrazione alla legge regionale 28 settembre 2011, n. 35).

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 e 4 di tale legge, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, e 120, secondo comma, Cost. (reg. ric. n. 52 del 2012).

L'art. 1 della legge regionale n. 50 del 2011, aggiungendo il comma 1-bis all'art. 1 della legge reg. n. 35 del 2011, stabilisce che il riconoscimento della Fondazione quale ente di diritto pubblico ha effetto dalla data di cancellazione della stessa dal registro delle persone giuridiche.

L'art. 2, inserendo il comma 3-bis nel testo dell'art. 3 della legge reg. n. 35 del 2011, stabilisce che il Presidente della Giunta provvederà a siffatta cancellazione nel rispetto di quanto previsto dal punto 4) delle proposte tecniche per l'integrazione/modifica del piano di razionalizzazione e riqualificazione del servizio sanitario regionale della Regione Calabria.

L'art. 3, nel sostituire il comma 1 dell'art. 9 della legge reg. n. 35 del 2011, autorizza la Fondazione a bandire concorsi pubblici per l'assunzione di personale, e ad assumere i vincitori, nei limiti della dotazione organica e compatibilmente con le risorse finanziarie assegnate.

L'art. 4 posticipa l'abrogazione della legge regionale e delle delibere di Giunta istitutive della Fondazione, quale ente di diritto privato, alla data di trasformazione della stessa in ente di diritto pubblico.

Il ricorrente ritiene che queste modifiche normative non solo non abbiano carattere satisfattivo delle censure svolte con il ricorso n. 165 del 2011, ma si esponano ai medesimi profili di illegittimità costituzionale mossi avverso le norme della legge reg. n. 35 del 2011.

3.– I ricorsi sono connessi e i relativi giudizi meritano pertanto di essere riuniti, per poter essere decisi con un'unica pronuncia.

4.– È opportuno esaminare, anzitutto, le censure relative alla violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost.

Come si è visto, esse concernono sia l'art. 5 della legge reg. n. 35 del 2011, che ha per oggetto le fonti di finanziamento dalle quali la Fondazione, una volta riconosciuta quale ente di diritto pubblico, dovrà trarre la provvista per le sue attività, sia l'art. 9, comma 1, che, tanto nel testo originario, quanto in quello vigente, riguarda le procedure di reclutamento del personale a seguito di pubblico concorso.

La questione di costituzionalità vertente sull'art. 9, comma 1, della legge reg. n. 35 del 2011, promossa con il ricorso n. 165 del 2011, va peraltro trasferita sul testo introdotto dall'art. 3 della legge reg. n. 50 del 2011, che ha integralmente sostituito la norma originaria, in senso non satisfattivo rispetto alle doglianze del ricorrente (sentenza n. 30 del 2012).

Il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che entrambe le leggi impugnate implicano una nuova o maggiore spesa, che non viene quantificata e che non trova idonea copertura.

È appena il caso di precisare che lo scrutinio della Corte deve basarsi sul testo vigente dell'art. 81 Cost., poiché la revisione introdotta con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) si applica a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014.

5.– Le questioni sono fondate.

Per apprezzare la censura formulata dal ricorrente, questa Corte è chiamata a stabilire se le leggi impugnate comportino una spesa pubblica; se essa sia nuova, ovvero maggiore, rispetto a quella prevista dalla previgente normativa sostanziale; se siano stati indicati idonei mezzi per farvi fronte.

6.– Non è dubbio che entrambe le leggi impugnate siano generatrici di spesa pubblica. Lo stesso art. 5 della legge reg. n. 35 del 2011, nell'elencare le fonti di finanziamento della Fondazione, non manca di annoverare tra di esse “finanziamenti pubblici” (art. 5, comma 1, lettera c) e “finanziamenti straordinari regionali” (art. 5, comma 1, lettera b). È perciò proprio il legislatore regionale a prevedere, peraltro in accordo con quanto generalmente accade, che la Fondazione, una volta conseguito il riconoscimento come ente pubblico, non possa operare se non con l'apporto economico che le deriverà dalla Regione, al cui ordinamento viene ad appartenere, in base all'art. 54 della legge della Regione Calabria 19 ottobre 2004, n. 25 (Statuto della Regione Calabria).

7.– Va parimenti rilevato che la spesa determinata dal riconoscimento della Fondazione quale ente pubblico ha i caratteri della novità.

Non vale a smentire questa asserzione il rilievo secondo cui fino ad oggi la Fondazione, pur costituendo un soggetto di diritto privato, grava in larga parte sul bilancio regionale, ai sensi dell'art. 4 del suo statuto, approvato con la deliberazione della Giunta regionale 25 ottobre 2004, n. 798. È vero, infatti, che sono iscritti in bilancio, alla voce “privato-ospedaliero”, fondi a favore della Fondazione, ma la novità della spesa va apprezzata con riguardo alla legislazione sostanziale che la prevede e sotto questo profilo è risolutivo considerare che, ai sensi dell'art. 5 della legge della Regione Calabria 30 aprile 2009, n. 11 (Ripiano del disavanzo di esercizio per l'anno 2008 ed accordo con lo Stato per il rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale), la Fondazione, ove non riconosciuta quale Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) entro il 30 dicembre 2010 (termine poi prorogato al 30 settembre 2011 dall'art. 1 della legge regionale 6 aprile 2011, n. 8), avrebbe dovuto essere posta in liquidazione. L'art. 10, comma 1, della legge reg. n. 35 del 2011 ha però abrogato l'art. 5 della legge reg. n. 11 del 2009, sicché, allo stato e proprio per effetto delle leggi impugnate, è stato reintrodotta nell'ordinamento giuridico, e in particolare nella legislazione di spesa, l'onere per la finanza pubblica derivante dall'attività della Fondazione, che si sarebbe invece dovuto esaurire con lo spirare del termine del 30 settembre 2011.

8.– Infine, le norme impugnate sono prive dell'indicazione dei mezzi per far fronte alle spese che esse introducono. Si tratta di un obbligo costituzionale al quale il legislatore, quand'anche regionale (ex plurimis, sentenza n. 68 del 2011), non può sottrarsi, ogni qual volta esso preveda attività che non possano realizzarsi se non per mezzo di una spesa, e quest'ultima

possa, e debba, venire quantificata secondo una stima effettuata «in modo credibile» (sentenza n. 115 del 2012).

Spetta infatti alla legge di spesa, e non agli eventuali provvedimenti che vi diano attuazione (sentenza n. 141 del 2010; sentenza n. 9 del 1958), determinare la misura, e la copertura, dell'impegno finanziario richiesto perché essa possa produrre effetto, atteso che, in tal modo, viene altresì definito, in una sua componente essenziale, «il contenuto stesso della decisione politica assunta tramite l'adozione, con effetti immediatamente vincolanti, della disposizione» che sia fonte di spesa (sentenza n. 386 del 2008).

Sotto tale aspetto, questa Corte ha infatti recentemente dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni che, nel dare vita o nel riorganizzare (sentenza n. 115 del 2012) strutture amministrative, avevano omesso di indicare «il relativo organico e la disponibilità dei mezzi necessari per il loro funzionamento» (sentenza n. 106 del 2011; inoltre, sentenza n. 141 del 2010), in tal modo sottraendosi all'obbligo di stabilire l'entità e la conseguente copertura della spesa.

Omettendo di provvedere in tal senso, anche le norme oggi impugnate hanno violato l'art. 81, quarto comma, Cost., e ne deriva l'illegittimità costituzionale di esse, e, in via consequenziale, dell'intero testo delle leggi regionali n. 35 del 2011 e n. 50 del 2011 (sentenza n. 131 del 2012).

Infatti, come questa Corte ha già affermato (sentenza n. 106 del 2011), un simile vizio, investendo la componente finanziaria della legge di spesa, non può, se sussistente, che estendersi in via consequenziale alle disposizioni sostanziali generatrici della spesa.

9.– Le ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dal ricorrente restano assorbite.

per questi motivi  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 5 e 9, comma 1, quanto a quest'ultimo nel testo introdotto dall'art. 3 della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2011, n. 50 (Norme di integrazione alla legge regionale 28 settembre 2011, n. 35), della legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35 (Riconoscimento ex articolo 54, comma 3, della legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25, della «Fondazione per la Ricerca e la Cura dei Tumori "Tommaso Campanella" Centro Oncologico d'Eccellenza» come ente di diritto pubblico);

2) dichiara in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'intero testo delle leggi della Regione Calabria n. 35 del 2011 e n. 50 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 luglio 2012.

## SENTENZA N. 309 ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 5 e 6, e 5 della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2012 e Bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27-28 marzo 2012, depositato in cancelleria il 30 marzo 2012 ed iscritto al n. 66 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 7 novembre 2012 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Campania.

[...]

#### *Considerato in diritto*

1. — Con ricorso n. 66 del 2012 il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 5 e 6, e 5 della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2012 e bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014), denunciandone il contrasto con gli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Entrambi i commi 5 e 6 dell'art. 1 della legge regionale n. 2 del 2012 – il primo inerente al fondo per il pagamento dei residui perenti quantificato in euro 600.000.000,00 (UPB 7.28.64), il secondo relativo al fondo per il pagamento dei debiti fuori bilancio dimensionato in euro 100.000.000,00 (UPB 6.23.57) – sono censurati per il fatto che la copertura finanziaria necessaria al pagamento delle partite di spesa da essi previste sarebbe insufficiente in termini di cassa e, soprattutto, sarebbe realizzata mediante utilizzazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente in assenza di certificazione di effettiva disponibilità a causa della mancata approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2011. Le disposizioni regionali in esame si porrebbero in contrasto con l'art. 44, comma 3, della legge della Regione Campania 30 aprile 2002, n. 7 (Ordinamento contabile della Regione Campania articolo 34, comma 1, decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76) – il quale prevede che l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione può avvenire soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente – e, conseguentemente, con l'art. 81, quarto comma, Cost., per il profilo della copertura della spesa (in tal senso la sentenza n. 70 del 2012), nonché con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. inerente alla competenza esclusiva dello Stato in materia di sistema contabile.

Con riguardo all'art. 1, comma 5, della legge impugnata il Presidente del Consiglio dei ministri censura anche la pretesa sottostima del fondo per il pagamento dei residui passivi perenti – pari ad euro 600.000.000,00 (UPB 7.28.64) – il cui stanziamento sarebbe insufficiente «rispetto alle effettive esigenze derivanti da eventuali reiscrizioni dei residui perenti il cui ammontare al 31/12/2009, ultimo dato ufficiale disponibile, è pari a circa 3.870.000.000,00 di euro».

La Regione Campania è intervenuta più volte nel corso del corrente anno con provvedimenti legislativi, i cui effetti si sono riflessi – direttamente od indirettamente – sulle disposizioni impugnate dallo Stato.

In particolare, con la legge della Regione Campania 10 maggio 2012, n. 8 (Rendiconto generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2010), è stato approvato il rendiconto della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2010 e con la successiva legge regionale 3 agosto 2012, n. 25 (Rendiconto generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2011), quello per l'esercizio finanziario 2011.

Quest'ultimo presenta un risultato di amministrazione positivo consistente in un avanzo di amministrazione pari ad euro 6.054.475.869,26.

La successiva legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 28 (Variazione al bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno finanziario 2012), in seguito all'approvazione del rendiconto relativa all'esercizio finanziario 2011, ha modificato (artt. 1, 2, 3 e 4) lo stato di previsione di competenza e di cassa sia dell'entrata che della spesa del bilancio per l'anno finanziario 2012.

Costituitasi in giudizio, la Regione Campania ha chiesto che, con riferimento alle questioni sollevate, il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque infondato.

Nel corso dell'udienza la Regione ha fatto presente che le norme afferenti all'impiego dell'avanzo di amministrazione presunto non hanno avuto alcuna attuazione fino all'intervenuta abrogazione disposta dagli artt. 1 e 2 della legge regionale n. 28 del 2012 di variazione del bilancio.

La Regione, con il consenso della controparte, ha depositato una attestazione del segretario generale del Consiglio regionale dalla quale si evince la mancata attuazione delle disposizioni impugnate. Queste ultime hanno infatti subito l'effetto abrogativo dalla successiva legge di variazione del bilancio n. 28 del 2012, che ha utilizzato – per la copertura dei suddetti residui perenti relativi a debiti, scaduti e non onorati negli esercizi precedenti, ed a debiti fuori bilancio – una quota parte (complessivamente euro 700.000.000,00) dell'avanzo di amministrazione di euro 6.054.475.869,26, accertato per l'esercizio del 2011 ed approvato ai sensi dell'art. 2 della legge reg. Campania n. 25 del 2012.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha altresì impugnato l'art. 5 della stessa legge regionale n. 2 del 2012, il quale dispone il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2012 da parte della Regione Campania per un importo pari ad euro 144.831.213,90.

La resistente, alla data di approvazione del bilancio di previsione 2012, non aveva ancora approvato il rendiconto per l'esercizio finanziario 2010. Da ciò deriverebbe il contrasto con l'art. 9, comma 4, della legge di contabilità regionale n. 7 del 2002, il quale prevede che non può essere autorizzato l'accesso al nuovo indebitamento se non è stato approvato dal Consiglio regionale il rendiconto dell'esercizio di due anni precedenti a quello al cui bilancio il nuovo indebitamento si riferisce. Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri non sarebbe neppure specificato il dettaglio dei capitoli e delle UPB finanziate dalle operazioni di indebitamento, così da precludere il riscontro previsto dall'art. 3, commi da 16 a 21-bis, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)», e dall'art. 62 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in ordine alla natura di investimenti delle spese così finanziate.

Con riguardo agli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate dalla Regione, essi non verrebbero quantificati e neppure sarebbero indicate le correlate UPB di copertura finanziaria, sia in relazione al bilancio di previsione annuale 2012 che al bilancio pluriennale 2012-2014.

Infine, sempre in tema di indebitamento, non sarebbero rispettate le disposizioni recate dall'art. 10, comma 2, della legge 16 maggio 1970, n. 281 (Provvedimenti finanziari per



l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario), come modificato dall'art. 8, comma 2, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)», il quale subordina la contrazione dei mutui e le operazioni di indebitamento alla condizione che l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale ed interesse dei mutui e delle altre forme di indebitamento, in estinzione nell'esercizio considerato, non superi il 20% del totale complessivo delle entrate tributarie non vincolate e che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio pluriennale della Regione stessa.

Per tutti gli esposti motivi l'art. 5 della legge regionale impugnata violerebbe – secondo il ricorrente – l'art. 81, quarto comma, Cost. per difetto di copertura e l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in materia di sistema contabile.

Anche in ordine all'impugnazione dell'art. 5 la Regione ha chiesto che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque infondato.

2. — Deve essere preliminarmente dichiarata la cessazione della materia del contendere in relazione alle censure formulate – in riferimento all'art. 81, quarto comma, e all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – nei confronti dell'art. 1, commi 5 e 6, della legge reg. Campania n. 2 del 2012, con riguardo all'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente in assenza di certificazione di effettiva disponibilità a causa della mancata approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2011. Le citate disposizioni hanno subito l'effetto abrogativo della successiva legge regionale n. 28 del 2012, avente ad oggetto la variazione al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012. Tali disposizioni infatti trovavano rappresentazione contabile nell'allegato D al bilancio di previsione del suddetto esercizio, ove erano rispettivamente iscritte le somme presuntivamente ricavabili dal risultato di amministrazione 2011 (UPB in entrata 15.49.89 – euro 600.000.000,00 e 15.49.90 – euro 100.000.000,00) e previsto il loro speculare impiego per il pagamento dei residui perenti (UPB di spesa 7.28.64 – euro 600.000 – comma 5) e dei debiti fuori bilancio (UPB di spesa 6.23.57 – euro 100.000 – comma 6). Gli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge regionale n. 28 del 2012 hanno modificato, rispettivamente nella parte entrata e spesa, sia per competenza che per cassa, il bilancio di previsione 2012, espungendo dall'ambito delle risorse utilizzate l'avanzo d'amministrazione presunto e, correlativamente, dalla parte spesa le due destinazioni impuginate con il ricorso statale.

Le quattro poste di entrata e di spesa correlate sono state, quindi, reiscritte nel bilancio 2012, prevedendone la copertura attraverso l'avanzo di amministrazione accertato, per l'esercizio 2011, con l'art. 2 della legge regionale n. 25 del 2012. Ciò nel rispetto dell'art. 44 della legge generale di contabilità regionale n. 7 del 2002 – peraltro richiamato dallo stesso ricorrente – il quale, in conformità ai principi generali vigenti in materia, dopo aver previsto al comma 2 che «Il risultato di amministrazione è accertato con l'approvazione del rendiconto e può consistere in un avanzo o in un disavanzo di amministrazione. Esso è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi», prescrive al comma 3 che «L'utilizzo dell'avanzo di amministrazione può avvenire soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente».

Dall'esame delle disposizioni succedutesi nel tempo e da quanto attestato in udienza, si ricava che i commi 5 e 6 dell'art. 1 della legge reg. Campania n. 2 del 2012 non hanno avuto attuazione durante il periodo della loro vigenza.

Dunque, la legge di variazione del bilancio, che ha avuto effetto abrogativo sulle disposizioni impuginate, trova presupposto e fondamento nelle precedenti leggi regionali n. 8 del 2012 e n. 25 del 2012, con le quali sono stati rispettivamente approvati i rendiconti della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2010 e per l'esercizio finanziario 2011. Il risultato di quest'ultimo è attivo, dal punto di vista economico, per un avanzo complessivo di euro 6.054.475.869,26 (art. 2 della legge regionale n. 25 del 2012).

Fermo restando che il Presidente del Consiglio dei ministri non ha impugnato la norma della predetta legge regionale n. 25 del 2012 contenente l'accertamento e che, conseguentemente,

non può essere impedito alla Regione Campania di impiegare l'avanzo accertato nella richiamata sede legislativa, occorre sottolineare come detto risultato economico si realizzi attraverso l'applicazione – nella parte entrata del bilancio – di residui attivi, in sostanza crediti non riscossi nell'esercizio 2011 e negli anni precedenti, pari ad euro 24.524.839.528,30 (art. 2, lettera d, della stessa legge regionale n. 25 del 2012). Inoltre, l'art. 3 di detta legge certifica un conto generale del patrimonio in passivo netto per la ragguardevole somma di euro 7.414.668.159,77, cifra addirittura superiore all'avanzo di amministrazione approvato col precedente art. 2.

Ciò dovrebbe indurre la Regione Campania ad assoluta prudenza nell'applicazione dell'avanzo di amministrazione a futuri esercizi di bilancio. Infatti, la lettura congiunta del risultato di amministrazione, del passivo patrimoniale e dei crediti non riscossi nonché della loro formazione risalente nel tempo lascia intendere squilibri strutturali della situazione economico-finanziaria e patrimoniale della Regione, suscettibili di peggioramento là dove detta applicazione venga ad ampliare le possibilità di spesa nei futuri esercizi di competenza.

In tale prospettiva occorre sottolineare la recente codificazione dei principi contabili degli enti territoriali intervenuta a seguito dell'art. 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), e dell'art. 7, allegato 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 dicembre 2011 (Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118), il quale, nell'apposito principio contabile n. 3.3, prescrive che «Sono accertate per l'intero importo del credito anche le entrate di dubbia e difficile esazione, per le quali non è certa la riscossione integrale [...]», precisando tuttavia che «Per tali crediti è effettuato un accantonamento al fondo di svalutazione crediti, vincolando a tal fine una quota dell'avanzo di amministrazione. A tal fine è stanziata nel bilancio di previsione una apposita posta contabile, denominata "Accantonamento al fondo svalutazione crediti" il cui ammontare è determinato in considerazione della dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti che si prevede si formeranno nell'esercizio, della loro natura e dell'andamento del fenomeno negli ultimi cinque esercizi precedenti (la media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata)» e che «L'accantonamento al fondo svalutazione crediti non è oggetto di impegno e genera un'economia di bilancio che confluisce nell'avanzo di amministrazione come quota vincolata. In sede di assestamento di bilancio e alla fine dell'esercizio per la redazione del rendiconto, è verificata la congruità del fondo svalutazione crediti complessivamente accantonato nell'avanzo, in considerazione dell'ammontare dei residui attivi degli esercizi precedenti e di quello dell'esercizio in corso. L'importo complessivo del fondo è calcolato applicando all'ammontare dei residui attivi la media dell'incidenza degli accertamenti non riscossi sui ruoli o sugli altri strumenti coattivi negli ultimi cinque esercizi. Al fine di adeguare l'importo del fondo svalutazione crediti si procede: in sede di assestamento, alla variazione dello stanziamento di bilancio riguardante l'accantonamento al fondo svalutazione crediti; in sede di rendiconto, vincolando o svincolando le necessarie quote dell'avanzo di amministrazione [...]. A seguito di ogni provvedimento di riaccertamento dei residui attivi è rideterminata la quota dell'avanzo di amministrazione vincolata al fondo svalutazione crediti».

Le nuove disposizioni – la cui applicazione alla Regione Campania è stata confermata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 maggio 2012 (Individuazione delle amministrazioni che partecipano alla sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118) – specificano la concreta applicazione del principio di prudenza in relazione alla gestione dei crediti di dubbia esigibilità o riscossione, evitando che gli stessi finiscano per generare risorse meramente

figurative, le quali non assicurano la copertura delle spese iscritte in bilancio e – proprio in virtù della loro dubbia esigibilità – amplificano il rischio di ulteriori squilibri strutturali del bilancio stesso nel prosieguo della gestione.

3. — Con riguardo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Campania n. 2 del 2012, devono essere presi in considerazione separatamente i primi tre commi di detta disposizione ed il successivo comma 4.

3.1. — Le censure proposte nei riguardi dell'art. 5, commi 1, 2 e 3, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. ed alla norma interposta costituita dall'art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970, sono fondate.

L'art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970, come modificato dall'art. 23 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della L. 25 giugno 1999, n. 208), e successivamente dall'art. 8, comma 2, della legge n. 183 del 2011, prescrive che «L'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di indebitamento in estinzione nell'esercizio considerato deve essere compatibile con i vincoli di cui al comma 1 e non può comunque superare il 20 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della regione ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio pluriennale della regione stessa». Sulla base di dette prescrizioni, la legge regionale che autorizza l'accensione di nuovi prestiti dovrebbe specificare l'incidenza di questi ultimi sui singoli esercizi futuri, i mezzi necessari per la copertura degli oneri, nonché il rispetto del limite percentuale del 20%, con riguardo sia alle rate di ammortamento dei mutui pregressi che di quelli programmati per l'esercizio in corso.

Nelle disposizioni impugnate e nell'allegato bilancio di previsione della Regione Campania non è presente alcun rinvio ad appropriata allegazione comprovante la compatibilità delle operazioni di indebitamento programmate con i vincoli di cui all'art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970.

Ciò comporta una violazione delle prescrizioni contenute nella richiamata norma interposta, le quali sono finalizzate alla tutela degli equilibri strutturali di bilancio dell'ente territoriale e, per ciò stesso, costituiscono indefettibili parametri di legittimità per la stipula di nuove operazioni di ricorso al credito. La mancata dimostrazione del rispetto del tetto di indebitamento previsto dalla richiamata disposizione per l'ente territoriale determina l'assoluta preclusione alla legittima assunzione di nuovi prestiti. L'assenza del prospetto riassuntivo degli ammortamenti afferenti ai prestiti stipulati negli anni precedenti e degli oneri susseguenti ai nuovi contratti da stipulare rende infatti sostanzialmente priva del parametro quantitativo di riferimento ogni operazione di ulteriore ricorso al credito. Ne deriva il contrasto dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 5 della legge reg. Campania n. 2 del 2012 con l'art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970 e con gli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e) Cost., di cui la norma interposta specifica i principi nel caso concreto. Con riguardo all'art. 81, quarto comma, Cost., infatti, la dimostrazione del rispetto del parametro strutturale incide sulla copertura della spesa, in relazione alla quale la relativa percentuale è stata fissata per controllare la sostenibilità dell'indebitamento complessivo dell'ente. In riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., inoltre, la violazione delle prescrizioni dell'art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970, finalizzate a dimostrare il rispetto da parte delle Regioni del tetto di indebitamento, costituisce espressione anche della materia "sistema contabile dello Stato". Infatti, la codificazione di parametri standardizzati per il calcolo percentuale dell'indebitamento è fondamentale per consolidare, sotto il profilo contabile, le risultanze di tutti i conti regionali in modo uniforme e trasparente così da assicurare non solo dati finanziari complessivi e comparativi attendibili, bensì anche strumenti conoscitivi per un efficace coordinamento della finanza pubblica, materia concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Quest'ultima è inscindibilmente collegata alla disciplina delle regole di natura contabile che nell'ambito della finanza pubblica allargata sono serventi

alla funzione statale di monitoraggio e vigilanza sul rispetto dei complessivi obiettivi di finanza pubblica, cui le stesse Regioni concorrono (ex plurimis, sentenze n. 176 del 2012 e n. 52 del 2010).

Il contrasto con i richiamati parametri costituzionali determina dunque la illegittimità sia del comma 1 dell'art. 5 della legge reg. Campania n. 2 del 2012, che autorizza specificamente il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2012, sia del comma 2, che determina il limite complessivo del nuovo indebitamento, sia del comma 3, afferente alle modalità temporali di ammortamento dei nuovi prestiti.

3.1.1. — Rimangono assorbite le censure proposte nei confronti delle richiamate disposizioni in riferimento alle medesime norme costituzionali, ma in relazione alle differenti norme interposte indicate nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri.

3.2. — La censura rivolta all'art. 5, comma 4, della legge reg. Campania n. 2 del 2012, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost. è inammissibile con riguardo a tutte le norme interposte invocate nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 9, comma 4, della legge reg. Campania n. 7 del 2002; art. 3, commi dal 16 al 21-bis della legge n. 350 del 2003; art. 62 del decreto legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008; art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970, come modificato dall'art. 8, comma 2, della legge n. 183 del 2011).

Essa infatti è stata dedotta senza alcun percorso logico argomentativo in grado di ricondurla ai parametri invocati. La disposizione impugnata prescrive che «La Giunta regionale, ai sensi dell'articolo 41 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002) e successive norme vigenti in materia, è autorizzata ad effettuare operazioni di ristrutturazione del debito preesistente, mediante utilizzazione degli strumenti creditizi in uso nei mercati finanziari, qualora le condizioni di rifinanziamento consentano una riduzione del valore delle passività totali a carico della Regione». La norma regionale riproduce sostanzialmente quella statale richiamata, la quale, a sua volta, al comma 2, –come modificato successivamente dall'art. 1, comma 70, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», e dall'art. 3, comma 66, della legge 22 dicembre 2008, n. 203, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2009)» – dispone: «Fermo restando quanto previsto nelle relative pattuizioni contrattuali, gli enti possono provvedere alla conversione dei mutui contratti successivamente al 31 dicembre 1996, anche mediante il collocamento di titoli obbligazionari di nuova emissione o rinegoziazioni, anche con altri istituti, dei mutui, in presenza di condizioni di rifinanziamento che consentano una riduzione del valore finanziario delle passività totali a carico degli enti stessi, al netto delle commissioni e dell'eventuale retrocessione del gettito dell'imposta sostitutiva di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 1° aprile 1996, n. 239, e successive modificazioni».

La ristrutturazione del debito disciplinata dall'articolo 41, comma 2, della legge n. 448 del 2001, richiamato nella disposizione regionale impugnata, è operazione finanziaria del tutto distinta e diversa dalle ipotesi di nuovo indebitamento disciplinate dai commi 1, 2 e 3 dell'art. 5 della legge reg. Campania n. 2 del 2012, precedentemente dichiarati illegittimi. Se tale considerazione toglie in radice qualsiasi collegamento al percorso logico argomentativo sviluppato dal ricorrente nei confronti della disposizione in esame, la conseguente inammissibilità delle censure merita comunque il corredo di alcune considerazioni in ordine alle concrete modalità applicative dell'art. 41 della legge n. 448 del 2001 alle eventuali operazioni di ristrutturazione di pertinenza della Regione Campania. La norma statale consente la modifica delle originarie clausole contrattuali delle precedenti operazioni di indebitamento, sottoponendo detta prerogativa ad una serie di condizioni tra le quali spicca (al comma 2) la riduzione del valore finanziario delle passività totali a carico dell'ente territoriale stipulante. Detta prescrizione riduce di per sé in modo significativo il rischio di rideterminazioni contrattuali in contrasto con i principi della sana gestione finanziaria.

Tuttavia, le condizioni per l'adozione di tali tipologie contrattuali incontrano ulteriori limiti diretti ed indiretti nelle norme che di recente il legislatore statale ha posto a tutela della correttezza delle operazioni di indebitamento, siano esse nuove o stipulate in relazione a contratti preesistenti. Così, ad esempio, l'art. 3, commi 16 e seguenti, della legge n. 350 del 2003, nella versione attualmente vigente, individua una serie di limiti alle operazioni finanziarie sia con riguardo alla loro finalità, sia in relazione alla struttura finanziaria di eventuali contratti atipici incidenti su anteriori operazioni di indebitamento. Peraltro, anche il limite fissato dal parametro strutturale di indebitamento, il cui mancato rispetto ha determinato l'illegittimità dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 5 della legge regionale in esame, deve ritenersi intangibile da operazioni di rinegoziazione che dovessero ridurre il valore degli ammortamenti negli esercizi inerenti al bilancio annuale e triennale in maniera strumentale all'ampliamento dei potenziali limiti complessivi di indebitamento nel breve periodo e all'elusione di detto parametro normativo. Quest'ultimo è intrinseco a qualsiasi operazione di rinegoziazione del debito pregresso che la Regione Campania dovesse praticare sulla base dell'art. 5, comma 4, della legge regionale n. 2 del 2012.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2012 e Bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014);
- 2) dichiara la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 5 e 6, della legge reg. Campania n. 2 del 2012, promossa in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;
- 3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, della legge reg. Campania n. 2 del 2012, sollevata in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost. dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2012.

## SENTENZA N. 18 ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 10, 14, 15, 16, comma 3, 17, 26, 32, 43, 44, 50, 52, comma 4, e 55, comma 1, della legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale – Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012. Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 27 febbraio e depositato il successivo 1° marzo 2012, ed iscritto al n. 41 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 15 gennaio 2013 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi l'avvocato dello Stato Luigi Andronio per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Antonio Romito per la Regione Calabria.

[...]

#### *Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 10, 14, 15, 16, comma 3, 17, 26, 32, 43, 44, 50, 52, comma 4, e 55, comma 1, della legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale – Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012. Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002), per violazione degli artt. 81, quarto comma, 117, commi primo, secondo, lettere e) ed l), e terzo, 119, secondo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione.

2.– Preliminarmente, deve essere rilevato che, in data 1° giugno 2012, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato atto di rinuncia al ricorso limitatamente all'impugnazione degli artt. 10, 14 e 15 della legge reg. Calabria n. 47 del 2011. In data 20 dicembre 2012 la Regione Calabria ha depositato atto di accettazione della rinuncia parziale.

Pertanto, il giudizio di legittimità costituzionale, limitatamente agli artt. 10, 14 e 15, deve essere dichiarato estinto (ex plurimis, sentenze n. 278 e n. 262 del 2012; ordinanza n. 266 del 2012).

3.– Ancora in via preliminare, deve essere dichiarata cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge reg. Calabria n. 47 del 2011.

L'art. 24 della legge della Regione Calabria 27 dicembre 2012, n. 69 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario – Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2013) ha sostituito il citato art. 17 eliminando lo specifico profilo oggetto di censura. A seguito della modifica normativa di cui sopra, l'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili (IRESA) è stata istituita come tributo proprio a far data dal 1° gennaio 2013, rispettando così il termine imposto dall'art. 8 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario).

La norma impugnata, nella sua versione originaria, è rimasta in vigore dal 28 febbraio al 31 dicembre 2012; non risulta, però, che in questo lasso di tempo la Giunta regionale abbia disposto in merito: «a) alle modalità di accertamento, di liquidazione, di riscossione, di recupero e di rimborso dell'imposta, nonché all'applicazione delle sanzioni; b) alla eventuale stipulazione di apposite convenzioni con le società di gestione degli aeroporti, ovvero con i fiduciari di cui all'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 15 novembre 1982, n. 1085, per l'espletamento delle attività di cui alla lettera a)» (secondo quanto previsto dall'art. 17, comma 7, della legge reg. Calabria n. 47 del 2011, nel testo antecedente alla sua sostituzione ad opera dell'art. 24 della legge reg. Calabria n. 69 del 2012).

In definitiva, non risultando che la norma impugnata, durante il periodo della sua vigenza, abbia avuto applicazione, deve essere dichiarata cessata la materia del contendere.

4.– La questione di legittimità costituzionale riguardante l'art. 16, comma 3, della legge reg. Calabria n. 47 del 2011 è fondata.

4.1.– La suddetta disposizione prevede, tra l'altro, che l'esercizio dell'azione penale costituisce causa di interruzione della decorrenza del termine di prescrizione quinquennale previsto per il recupero dell'imposta sui carburanti per autotrazione.

Secondo il ricorrente, la disposizione suindicata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., perché detta norme in materia di prescrizione e decadenza dei diritti, materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, in quanto inerente, sotto il profilo sostanziale, all'ordinamento civile e penale e, sotto il profilo processuale, alla definizione delle preliminari di merito nell'esercizio dell'azione davanti alle giurisdizioni.

4.2.– La norma è chiaramente riconducibile ad un ambito materiale di esclusiva competenza statale – l'ordinamento civile e penale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. – in cui la Regione non può emanare alcuna normativa, anche meramente riproduttiva di quella statale (sentenze n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006). Non ha pregio pertanto l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa regionale, secondo la quale il ricorrente avrebbe dovuto indicare la normativa statale violata. L'illegittimità costituzionale non deriva, infatti, dalla violazione di una norma interposta, ma dal puro e semplice sconfinamento della legge regionale in una materia attribuita dalla Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato.

5.– La questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 26 della legge reg. Calabria n. 47 del 2011 è fondata.

5.1.– La suddetta disposizione sostituisce il testo dell'art. 7 della legge della Regione Calabria 13 maggio 1996, n. 8 (Norme sulla dirigenza e sull'ordinamento degli Uffici del Consiglio regionale), con un nuovo testo, nel quale, al comma 4, è previsto: «Il trattamento economico dei dirigenti di Area Funzionale è definito dall'Ufficio di Presidenza»; è sostituito inoltre il testo dell'art. 7-bis della legge reg. Calabria n. 8 del 1996 con un nuovo testo, che stabilisce: «Le strutture speciali del Segretariato generale e della Direzione generale sono composte ciascuna da tre unità di personale, di cui due possono essere esterni alla pubblica amministrazione».

Ad avviso del ricorrente, la prima norma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva allo Stato la materia dell'ordinamento civile e, quindi, la regolamentazione dei rapporti di pubblico impiego privatizzato regolati dal codice civile e/o dalla contrattazione collettiva.

La seconda norma violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., che riserva allo Stato la competenza a fissare i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

La stessa norma violerebbe altresì l'art. 81, quarto comma, Cost., perché, pur prevedendo nuove e maggiori spese per la sua applicazione, non indicherebbe i mezzi per farvi fronte.

5.2.– La disciplina del trattamento economico dei dirigenti di area funzionale deve essere ritenuta compresa nella materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Si deve, in proposito, richiamare l'art. 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), il quale dispone, al comma 4, che «le pubbliche amministrazioni adempiono agli obblighi assunti con i contratti collettivi nazionali e integrativi»; inoltre il comma 3-quinquies dello stesso articolo aggiunge che «le Regioni, per quanto concerne le proprie amministrazioni, e gli enti locali possono destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e nei limiti dei parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale dalle vigenti disposizioni, in ogni caso nel rispetto dei vincoli di bilancio e del patto di stabilità e di analoghi strumenti del contenimento della spesa».

La norma impugnata non provvede allo stanziamento di eventuali risorse aggiuntive nei limiti sopra indicati, ma dispone, puramente e semplicemente, che l'intero trattamento economico dei dirigenti in questione sia determinato dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale.

Parimenti meritevole di accoglimento è l'impugnazione proposta nei confronti del citato art. 26, nella parte in cui novella, nei termini prima riportati, l'art. 7-bis della legge reg. Calabria n. 8 del 1996.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che i limiti di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze numeri 289, 262, 259, 212 e 173 del 2012). In particolare, nella norma statale richiamata si stabilisce che, «a decorrere dall'anno 2011», gli enti pubblici, di cui all'art. 70, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001 (tra



cui le Regioni) «possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009».

A sua volta, l'art. 2, comma 102, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008) – ripetutamente modificato, a partire dall'art. 66, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, e da ultimo dall'art. 14 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135 – dispone che «Per il quinquennio 2010-2014, le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 523, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, [...] possono procedere, per ciascun anno, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 20 per cento di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente. In ogni caso il numero delle unità di personale da assumere non può eccedere, per ciascun anno, il 20 per cento delle unità cessate nell'anno precedente».

Di questi limiti non ha tenuto conto il legislatore regionale, il quale, novellando l'art. 7-bis della legge reg. Calabria n. 8 del 1996, ha stabilito che le strutture speciali del Segretariato generale e della Direzione generale del Consiglio regionale siano composte ciascuna da tre unità di personale, di cui due possono essere esterni alla pubblica amministrazione. L'illegittimità di tale norma regionale deriva dall'aver disposto un aumento dell'organico del personale del Consiglio regionale, prevedendo ulteriori tre unità di personale e prescindendo dal rispetto dei vincoli posti dalle norme statali sopra richiamate. Il testo precedente della disposizione era, infatti, il seguente: «La struttura speciale del Segretariato generale è composta da tre unità di personale, di cui due possono essere esterni alla pubblica amministrazione».

Il confronto tra le due disposizioni regionali prima ricordate dimostra l'evidente superamento dei limiti posti dalla normativa statale di riferimento. Né può valere come argomento a favore dell'infondatezza della censura la considerazione, formulata dalla difesa regionale, secondo cui si dovrebbe tener conto dello sdoppiamento dell'originario Segretariato generale nei nuovi Segretariato generale e Direzione generale. Tale rilievo, lungi dal fornire sostegno alla richiesta di rigetto della questione, dimostra, per ammissione della stessa resistente, la fondatezza della censura relativa al superamento dei limiti imposti dalla normativa statale di principio.

Si deve ritenere assorbita l'ulteriore questione di legittimità costituzionale sulla stessa disposizione prospettata dal ricorrente.

6.– La questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 43 della legge reg. Calabria n. 47 del 2011 è inammissibile.

Il comma 1 della suddetta disposizione prevede il ripianamento delle perdite relative all'anno 2010 della Società di Gestione per l'Aeroporto dello Stretto (S.O.G.A.S.) S.p.A., con una spesa di euro 38.000.

Il comma 2 delibera la copertura di spesa pari a euro 400.000, necessari alla sottoscrizione, da parte della Regione Calabria, della quota di aumento di capitale della SO.G.A.S. S.p.A.

Secondo il ricorrente, le norme di cui sopra violerebbero l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con l'ordinamento comunitario, in quanto prevedrebbero misure che presentano le caratteristiche degli aiuti di Stato, senza che le stesse siano state notificate alla Commissione europea, ai sensi e per gli effetti dell'art. 108, par. 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

6.1.– Questa Corte ha chiarito, in coerenza con la giurisprudenza comunitaria, che perché si possa riscontrare un aiuto di Stato devono ricorrere alcuni requisiti minimi: «deve sussistere intervento dello Stato o di una sua articolazione o comunque effettuato mediante risorse pubbliche; in secondo luogo, tale intervento deve essere idoneo ad incidere sugli scambi tra Stati membri; in terzo luogo, l'intervento deve concedere un vantaggio al suo beneficiario; infine tale vantaggio deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza [...]. Non solo, ma la sovvenzione in questione deve superare i limiti al di sotto dei quali l'intervento può essere considerato “di importanza minore” (de minimis) ai sensi del regolamento n. 1998 del 2006 della Commissione del 15 dicembre 2006». La nozione di aiuto di Stato «può ritenersi integrata soltanto ove sussistano tutti i presupposti previsti [dall'art. 107 del TFUE]» (sentenza n. 185 del 2011).

Il ricorrente non allega alla censura, basata sull'asserita violazione della normativa comunitaria sugli aiuti di Stato, elementi di valutazione sufficienti ad operare quel limitato accertamento che, ai sensi dell'art. 108 TFUE, spetta ai giudici nazionali – e quindi anche a questa Corte – per verificare l'inosservanza dell'obbligo di notifica alla Commissione europea imposto dall'art. 108, par. 3, TFUE. La difesa statale si limita a sostenere che i requisiti minimi di cui sopra «devono essere ritenuti sussistenti in via di evidenza; evidenza che risulta da sola sufficiente a soddisfare l'onere di allegazione indicato dalla [...] giurisprudenza costituzionale». Invero non di concrete allegazioni si tratta, ma di mere asserzioni del ricorrente, che, per la loro genericità, non consentono di valutare se, nella fattispecie, si possa parlare in senso proprio di un aiuto di Stato, anche in relazione al regime “de minimis” della normativa europea (con riferimento al comma 1 dell'impugnato art. 43, che prevede una spesa di euro 38.000).

7.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 44 della legge reg. Calabria n. 47 del 2011 è parimenti inammissibile per genericità.

7.1.– La disposizione impugnata dispone il contributo regionale straordinario di euro 150.000 a parziale copertura delle spese relative alle mensilità arretrate per il personale dell'Ente Fiera di Cosenza.

Anche in questo caso, il ricorrente asserisce che la norma prima indicata abbia le caratteristiche dell'aiuto di Stato, la cui compatibilità deve essere rimessa alla valutazione della Commissione europea, previa notifica alla stessa, nella specie non prevista.

Il ricorrente non fornisce tuttavia alcun elemento di valutazione in ordine alle ragioni per le quali il contributo di cui sopra costituirebbe aiuto di Stato, pur essendo inferiore alla soglia minima di euro 200.000 in un triennio, indicata dall'art. 2 del regolamento n. 1998 del 2006 della Commissione. Nel ricorso, peraltro, non si trova alcun riferimento ad eventuali contributi corrisposti allo stesso soggetto nel medesimo triennio.

8.– La questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 52, comma 4, della legge reg. Calabria n. 47 del 2011 è fondata.

8.1.– Con la norma censurata si autorizza la Giunta regionale a «rinnovare fino al 31.12.2012, a domanda dell'interessato, i contratti di collaborazione al personale già assegnato all'Osservatorio del Turismo, attualmente in servizio presso il Dipartimento Turismo, Sport, Spettacolo e Politiche Giovanili per la gestione del sistema informativo turistico».

Il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile, nella quale rientra anche la regolamentazione delle modalità di affidamento e rinnovo dei contratti di collaborazione, e del terzo comma dello stesso articolo, che riserva allo Stato la fissazione dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica, in concreto dettati dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 e dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.

La resistente comunica che è in corso l'iter di approvazione di una legge regionale integralmente sostitutiva dell'impugnato comma 4 dell'art. 52 ed aggiunge che, se tale proposta sarà definitivamente approvata dal Consiglio regionale, potrà essere dichiarata l'infondatezza della questione relativa.

La difesa statale obietta che la semplice pendenza di un procedimento legislativo non è causa di inammissibilità del ricorso né di cessazione della materia del contendere.

8.2.– Preliminarmente, si deve rilevare che il procedimento legislativo regionale di cui al paragrafo precedente non è, al momento, giunto a conclusione e che, pertanto, nessuna incidenza può avere lo stesso sul presente giudizio.

Nel merito, si deve osservare che la disciplina impugnata rientra nella materia dell'ordinamento civile, attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Questa Corte ha già affermato che sono costituzionalmente illegittime le norme regionali che autorizzano le amministrazioni a disporre la proroga di contratti di collaborazione, in quanto «una simile disposizione, attenendo ad uno degli aspetti della disciplina (di diritto privato) di tali contratti, vale a dire la loro durata, incide[va] sulla materia dell'ordinamento civile» (sentenza n. 289 del 2012; in senso conforme, sentenza n. 170 del 2011).

Si deve ritenere assorbito l'ulteriore profilo di illegittimità costituzionale prospettato dal ricorrente.

9.– La questione di legittimità costituzionale riguardante l'art. 55, comma 1, della legge reg. Calabria n. 47 del 2011 è fondata.

9.1.– La disposizione impugnata modifica il termine finale per l'attuazione del piano di stabilizzazione del personale appartenente alla categoria dei lavoratori socialmente utili, precedentemente previsto per il 31 dicembre 2011, posticipandolo al 31 dicembre 2014.

Il ricorrente ritiene che la norma citata sia costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., che riserva allo Stato la fissazione dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica, in concreto dettati dall'art. 17, comma 10, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 2009, n. 102.

9.2.– Questa Corte ha già affermato, proprio con riferimento ad un’analoga previsione legislativa della Regione Calabria, che le norme statali in tema di stabilizzazione dei lavoratori precari costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, di cui all’art. 117, terzo comma, Cost. (sentenza n. 310 del 2011).

Deve essere disattesa l’obiezione, avanzata dalla difesa regionale, secondo cui la norma statale interposta (art. 17, comma 10, d.l. n. 78 del 2009) si applicherebbe solo al triennio 2010-2012 e non anche al 2013 e al 2014. Tale eccezione si fonda su una erronea interpretazione del dato legislativo. Infatti, lo scopo perseguito dal legislatore statale è quello di consentire, nel triennio 2010-2012, la stabilizzazione dei precari nelle amministrazioni pubbliche, mediante la previsione di una riserva di posti in concorsi banditi per assunzioni a tempo indeterminato. La ratio dell’intervento legislativo statale è pertanto quella di favorire l’assorbimento del precariato nelle pubbliche amministrazioni. Lo scopo perseguito dal legislatore regionale, con la norma impugnata, è invece diametralmente opposto; infatti si dispone la proroga al 2014 del termine finale di stabilizzazione dei precari, con l’effetto di sfuggire ai limiti prescritti dalla normativa statale. Pertanto, se l’eccezione della difesa regionale fosse accolta, si legittimerebbe anche per il futuro una prassi delle Regioni, le quali, anziché rispettare i vincoli statali, si limitassero in modo illegittimo – come nel caso oggetto del presente giudizio – a prorogare la stabilizzazione di precari assunti sulla base di leggi regionali che non avevano previsto i limiti di cui sopra.

10.– La questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l’art. 32 della legge reg. Calabria n. 47 del 2011 è fondata.

10.1.– La disposizione censurata apporta modifiche all’art. 1 della legge della Regione Calabria 7 dicembre 2007, n. 26 (Istituzione dell’Autorità regionale denominata “Stazione Unica Appaltante” e disciplina della trasparenza in materia di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture), ed in particolare: modifica il comma 4 dell’art. 1, prevedendo l’incremento da una a tre delle “sezioni tecniche” della Stazione unica appaltante (SUA); introduce il comma 4-bis nel medesimo art. 1, disponendo che «per ogni sezione tecnica è [...] previsto un dirigente equiparato a quello di servizio della Giunta regionale»; introduce l’ulteriore comma 4-ter, il quale dispone che «Il Direttore generale della Stazione Unica Appaltante è autorizzato ad apportare le relative modifiche al regolamento di organizzazione, in deroga a quanto previsto al comma 1 dell’articolo 2».

Il ricorrente ritiene che le norme ora citate violino l’art. 81, quarto comma, Cost., perché, incrementando da una a tre le “sezioni tecniche” della Stazione Unica Appaltante, per l’acquisizione di beni e servizi nell’ambito sanitario regionale, e prevedendo l’assunzione di tre dirigenti, ometterebbero di quantificare gli inevitabili oneri derivanti dall’istituzione delle nuove sezioni tecniche (e, in particolare, dal costo del personale necessario al funzionamento delle stesse) e di individuare i relativi mezzi di copertura.

10.2.– Il legislatore calabrese, aumentando da una a tre le sezioni tecniche, ha previsto nell’organico regionale due nuove figure di dirigenti, con il conseguente obbligo di ricoprire queste sopravvenute carenze dell’organico stesso. Nessuna indicazione contiene la norma impugnata sui mezzi per far fronte alle maggiori spese derivanti da tale incremento.

La previsione dell’assenza di oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale, contenuta nel comma 1 della disposizione impugnata, – ritenuta dalla difesa regionale sufficiente ad escludere la violazione del parametro costituzionale evocato dal ricorrente – costituisce una mera clausola di stile, priva di sostanza, in quanto né il testo della disposizione né la difesa regionale forniscono alcuna spiegazione del modo in cui si potranno affrontare le inevitabili

spese derivanti da un aumento di organico, senza incidere sul bilancio. Questa Corte ha già chiarito che la copertura di nuove spese «deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri» (sentenza n. 213 del 2008). A ciò deve aggiungersi che «La mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa» (sentenza n. 115 del 2012).

Nel caso di specie, sia l'oggetto della norma impugnata, sia il contenuto della stessa dimostrano l'inevitabilità di nuove e maggiori spese a carico del bilancio regionale, delle quali non si indicano i mezzi di copertura.

11.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 50 della legge reg. Calabria n. 47 del 2011 è fondata.

11.1.– La norma censurata dispone la copertura finanziaria dei debiti contratti dalla Regione nei confronti dei beneficiari della legge della Regione Calabria 29 marzo 1999, n. 8 (Provvidenze in favore di soggetti affetti da particolari patologie).

Il ricorrente ritiene che la disposizione impugnata violi: a) l'art. 120, secondo comma, Cost., perché l'applicazione di tale norma comporterebbe una interferenza con l'esercizio delle funzioni del Commissario ad acta, nominato ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost. ed incaricato dell'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione Calabria; b) l'art. 117, terzo comma, Cost., che riserva allo Stato la fissazione dei principi in materia di coordinamento della spesa pubblica sanitaria; c) l'art. 81, quarto comma, Cost., perché ometterebbe di quantificare gli inevitabili oneri derivanti dalla sua applicazione, e di individuare i relativi mezzi di copertura finanziaria.

11.2.– La norma censurata, assicurando la copertura finanziaria di debiti pregressi contratti dalla Regione, incide sul già deficitario bilancio regionale della spesa sanitaria, con ciò interferendo in modo evidente con l'operato del Commissario. In termini simili si è pronunciata questa Corte, in relazione ad una legge della stessa Regione Calabria: ogni intervento che possa aggravare il disavanzo sanitario regionale, «avrebbe l'effetto di ostacolare l'attuazione del piano di rientro e, quindi, l'esecuzione del mandato commissariale. Ne deriva, perciò, la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.» (sentenza n. 131 del 2012).

Si devono ritenere assorbite le altre censure di legittimità costituzionale prospettate dal ricorrente.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 3, della legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale – Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012. Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 26 della legge reg. Calabria n. 47 del 2011, nella parte in cui novella gli artt. 7, comma 4, e 7-bis della legge della Regione Calabria 13 maggio 1996, n. 8 (Norme sulla dirigenza e sull'ordinamento degli Uffici del Consiglio regionale);

- 3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 32 della legge reg. Calabria n. 47 del 2011;
- 4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 50 della legge reg. Calabria n. 47 del 2011;
- 5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 52, comma 4, della legge reg. Calabria n. 47 del 2011;
- 6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 55, comma 1, della legge reg. Calabria n. 47 del 2011;
- 7) dichiara estinto il processo limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10, 14 e 15 della legge reg. Calabria n. 47 del 2011;
- 8) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge reg. Calabria n. 47 del 2011, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;
- 9) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 43 della legge reg. Calabria n. 47 del 2011, promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;
- 10) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44 della legge reg. Calabria n. 47 del 2011, promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 febbraio 2013.

## SENTENZA N. 26 ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 2, e 7, comma 5, della legge della Regione autonoma Sardegna 22 dicembre 2011, n. 27, recante «Riforma della legge regionale 5 maggio 1965, n. 15 (Istituzione di un fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, di previdenza e di assistenza del personale dipendente dall'Amministrazione regionale)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 27 febbraio – 1° marzo 2012, depositato in cancelleria il 5 marzo 2012 ed iscritto al n. 51 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 15 gennaio 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Raffaele Tamiozzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna.

[...]

#### *Considerato in diritto*

1. — Con ricorso ritualmente notificato il 27 febbraio – 1° marzo 2012 e depositato il 5 marzo 2012, su deliberazione consiliare del 24 febbraio 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato in via principale la legge della Regione autonoma Sardegna 22 dicembre 2011, n. 27, recante «Riforma della legge regionale 5 maggio 1965, n. 15 (Istituzione di un fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, di previdenza e di assistenza del personale dipendente dall'Amministrazione regionale)», sia con riguardo agli articoli 4, comma 2, e 7, comma 5, che nel suo complesso.

1.1. — L'art. 4, comma 2, di detta legge viene censurato in relazione all'erogazione di un contributo specifico della Regione autonoma finalizzato al raggiungimento dell'equilibrio finanziario del Fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, di previdenza e di assistenza a favore dei dipendenti dell'amministrazione regionale (FITQ), facendo rinvio, per la copertura del relativo onere, a successivi provvedimenti da assumere con legge finanziaria. La norma sarebbe in contrasto con l'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, e con il parametro interposto costituito dall'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di

contabilità e finanza pubblica), poiché comporterebbe nuove e maggiori spese senza indicare espressamente le risorse necessarie per farvi fronte relativamente ad ogni esercizio interessato al riequilibrio ed in assenza della previa definizione di una specifica clausola di salvaguardia, finalizzata alla compensazione delle eventuali eccedenze di spesa rispetto alle previsioni, e di una dettagliata relazione tecnica funzionale all'individuazione della copertura finanziaria.

1.2. — L'art. 7, comma 5, della stessa legge regionale n. 27 del 2011 viene impugnato in relazione alla prescrizione che consente la liquidazione delle prestazioni pensionistiche in forma di capitale secondo le modalità stabilite dall'emanando regolamento di gestione. La disposizione sarebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che attribuisce al legislatore statale la competenza esclusiva nella materia «sistema tributario e contabile dello Stato» e con l'art. 117, terzo comma, Cost., che indica come materia di legislazione concorrente il «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», poiché determinerebbe l'applicazione di un regime di imposizione latore di minori entrate fiscali, come tale pregiudizievole per la finanza pubblica, e consentirebbe comunque di evitare ai beneficiari delle prestazioni pensionistiche integrative la soggezione al limite massimo del 50% nella liquidazione diretta del montante finale accumulato; limite previsto dall'apposita norma interposta individuata nell'art. 11, comma 3, del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252 (Disciplina delle forme pensionistiche complementari).

1.3. — L'intera legge viene poi impugnata in quanto il complesso delle sue disposizioni non terrebbe in alcun conto delle «inderogabili e urgenti esigenze di contenimento della spesa pensionistica, conseguenti agli impegni internazionali del nostro Paese, assunti in sede di Unione Europea, nonché delle richieste esplicitamente formulate all'Italia dagli organismi economici a livello internazionale». Tale impugnazione, che non indica alcun parametro costituzionale, emerge dalla parte iniziale del ricorso la quale, riprendendo la deliberazione del Consiglio dei ministri, rileva che «la legge regionale è censurabile in quanto eccede dalla competenza legislativa concorrente in materia di “previdenza complementare ed integrativa”, prevista per le regioni ordinarie dall'art. 117, comma 3, Cost., ed estesa ex art. 10 della l. cost. n. 3 del 2011, quale forma di autonomia più ampia, alla regione Sardegna, alla quale è riconosciuta al riguardo, dall'art. 5 lettera b) dello statuto speciale di autonomia di cui alla legge costituzionale n. 3/1948, competenza integrativo-attuativa. La legge regionale, inoltre, viola la competenza esclusiva statale in materia di “previdenza sociale” di cui all'articolo 117, comma 2, lettera o) della carta Costituzionale».

2. — Con atto depositato il 10 aprile 2012 si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna, chiedendo che le questioni relative agli artt. 4, comma 2, e 7, comma 5, della legge regionale n. 27 del 2011 siano dichiarate inammissibili o, in subordine, infondate.

2.1. — In linea generale, la resistente eccepisce che lo spazio legislativo in cui si muove la legge impugnata è quello della previdenza complementare ed integrativa per i soli dipendenti regionali; per questo la stessa non eccederebbe l'ambito d'attribuzione derivante sia dall'art. 3, primo comma, lettera a), dello statuto che dall'art. 117, terzo comma, Cost. La Regione, infatti, avrebbe esercitato in primo luogo la propria competenza legislativa esclusiva nella materia «stato giuridico ed economico del personale» (art. 3, primo comma, lettera a, dello statuto), alla quale afferirebbero i vantaggi derivanti dall'offerta dei servizi di previdenza complementare contenuta nella legge regionale n. 27 del 2011. In secondo luogo, sempre secondo la Regione, la legge impugnata, anche se fosse ricondotta al solo ambito previdenziale, rientrerebbe ampiamente nei limiti della competenza concorrente in materia di «previdenza complementare e integrativa» (art. 117, terzo comma, Cost.).



2.2. — Per quel che riguarda le singole censure, la difesa della Regione rileva che le doglianze rivolte alla legge regionale nel suo complesso sarebbero inammissibili, perché formulate in modo assolutamente assertivo, in assenza di individuazione del parametro costituzionale violato e delle specifiche disposizioni che vi contrasterebbero.

Quanto agli oneri previsti dall'art. 4, comma 2, della legge regionale n. 27 del 2011 inerente al riequilibrio del FITQ, la relativa copertura sarebbe assicurata dal combinato disposto dell'art. 16 della stessa legge regionale e della successiva legge della Regione autonoma Sardegna 15 marzo 2012, n. 6, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (legge finanziaria 2012)». In particolare l'art. 1, comma 6, di quest'ultima assicurerebbe la copertura attraverso il rinvio alla tabella D, allegata al provvedimento legislativo, la quale stanzierebbe risorse pari ad euro 7.340.000,00 per l'anno 2012 e ad euro 4.440.000,00 per gli anni 2013 e 2014.

Questa modalità di copertura sarebbe conforme alla legge regionale 2 agosto 2006, n. 11 (Norme in materia di programmazione, di bilancio e di contabilità della Regione autonoma della Sardegna. Abrogazione della legge regionale 7 luglio 1975, n. 27, della legge regionale 5 maggio 1983, n. 11 e della legge regionale 9 giugno 1999, n. 23) ed all'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208), conformemente agli orientamenti giurisprudenziali di questa Corte.

Secondo la resistente, infatti, nel caso di specie si tratterebbe di spese continuative e ricorrenti la cui copertura ben potrebbe essere assicurata al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale in conformità alla legge finanziaria regionale.

Circa la pretesa illegittimità dell'art. 7, comma 5, della legge impugnata, la Regione eccepisce preliminarmente l'inammissibilità della censura, in quanto formulata in via ipotetica e congetturale. Al contrario, detta norma rinvierebbe ad un successivo regolamento la determinazione delle modalità di liquidazione diretta del montante pensionistico. Pertanto fino alla sua entrata in vigore non vi sarebbe – sempre secondo la resistente – alcuna lesione della disposizione interposta, costituita dall'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 252 del 2005. Inoltre, l'ambito di competenza materiale nel caso di specie sarebbe lo «stato giuridico ed economico del personale», attribuito in via esclusiva alla Regione ai sensi dell'art. 3, primo comma, lettera a), dello statuto della Regione autonoma Sardegna, dal momento che il contenuto della disposizione si limiterebbe a regolare lo status del dipendente dell'amministrazione regionale in prospettiva della futura quiescenza.

Nel corso della udienza la difesa della Regione ha osservato che, in ogni caso, la citata disposizione della legge regionale non precluderebbe al regolamento di confermare il limite del 50% alla liquidazione diretta del montante pensionistico.

3. — La complessità dei contenuti della legge regionale impugnata e la pluralità dei parametri costituzionali invocati dal ricorrente e dalla difesa della Regione impongono una breve premessa ricostruttiva del quadro costituzionale in cui si inseriscono le prescrizioni di detta legge.

3.1. — Innanzitutto, occorre precisare che le censure effettuate con riguardo all'art. 81, quarto comma, Cost. devono essere scrutinate in riferimento al testo vigente della norma, poiché la revisione introdotta con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio

del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), si applica a decorrere dall'esercizio finanziario 2014, come disposto dall'art. 6 della stessa legge.

3.2. — È opportuno poi sottolineare come la legge regionale oggetto del presente giudizio, nel prevedere il riassetto globale del fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, previdenza e assistenza del personale dipendente dell'amministrazione regionale, investa una pluralità di ambiti materiali, alcuni dei quali potenzialmente interferenti con la potestà legislativa esclusiva statale, altri ascrivibili a quella esclusiva regionale, altri, infine, riconducibili alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni.

Quanto alla sovrapposizione di ambiti materiali, un simile riassetto può certamente intercettare la competenza esclusiva dello Stato in materia di previdenza sociale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost. – laddove si verifichi in concreto l'interazione con prescrizioni generali poste dallo Stato nell'esercizio della sua potestà in subiecta materia (in tal senso sentenza n. 274 del 2003) – ed in materia di sistema tributario e contabile dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (ad esempio per il trattamento fiscale e l'allocatione contabile della spesa). Inoltre, detta sovrapposizione può interagire con la potestà concorrente statale in materia di previdenza complementare e integrativa e di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Infine, essa può rimanere correttamente nell'alveo della competenza regionale esclusiva (art. 3, primo comma, lettera a, dello statuto: stato giuridico ed economico del personale) e nei confini di quella concorrente (l'art. 5, lettera b, dello statuto Sardegna prevede la potestà integrativa-attuativa regionale in materia di previdenza, i cui limiti vanno estesi in applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione», ed in ragione della maggiore autonomia accordata dall'art. 117, terzo comma, Cost. alle Regioni a statuto ordinario in materia di previdenza complementare e integrativa).

La contiguità delle descritte competenze legislative statali e regionali avrebbe dovuto suggerire, nell'impugnazione dell'intera legge regionale, la puntuale individuazione delle diverse norme con riguardo alla materia o al complesso di materie effettivamente intercettati. Ciò al fine di verificare se il legislatore regionale abbia, in concreto, esercitato la propria competenza nel rispetto degli ambiti riservati allo Stato o dei principi posti in materia di legislazione concorrente da quest'ultimo. Infatti, quando si verifica simile intersecazione di materie – caratterizzata da una fitta trama di rapporti tra interessi statali, regionali e locali – la cui titolarità è ripartita tra Stato e Regioni e quando risulta impossibile all'interno dell'intero tessuto normativo individuarne una prevalente, gli ambiti di spettanza dei due legislatori possono essere relativamente mobili (sentenza n. 271 del 2008) e suscettibili di scrutinio analitico con riguardo alla ratio ed alla finalità di ciascuna norma esaminata.

3.3. — Quanto all'impugnazione dell'intera legge regionale queste precisazioni sono assenti e pertanto le relative censure devono essere dichiarate inammissibili.

Esse risultano generiche, non soltanto per la carente individuazione dei parametri costituzionali. Anche interpretando l'impugnazione nel senso che la doglianza sia riferita agli artt. 117, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera o), Cost., non risultano indicate le singole norme regionali che avrebbero ecceduto dalla competenza legislativa concorrente in materia di previdenza complementare ed integrativa e determinato l'invasione della competenza esclusiva statale in materia di previdenza sociale.

Sul punto è opportuno precisare che il riassetto ed il contenimento della spesa pensionistica e previdenziale costituiscono adempimenti indefettibili da parte di tutte le pubbliche

amministrazioni coinvolte nella loro regolazione e gestione. Nello specifico caso degli enti territoriali dette operazioni si inquadrano nella prospettiva sia del contenimento della spesa pubblica che della trasparenza delle politiche di governo dell'amministrazione. Infatti solo allocazioni contabili coerenti ed ordinate possono consentire di mettere in relazione la programmazione aggregata delle singole partite di bilancio con le scelte concretamente effettuate nella complessiva utilizzazione delle risorse. Per questo motivo le prospettazioni del Presidente del Consiglio avrebbero dovuto essere più puntuali e caratterizzate da un saldo collegamento tra oneri economici di ciascuna operazione di riassetto e parametri costituzionali attinenti al loro scrutinio. Al contrario, la genericità delle doglianze e la lacunosità nell'individuazione dei parametri costituzionali rendono inammissibili le questioni sollevate nei confronti dell'intera legge.

4. — Venendo allo scrutinio delle singole norme censurate dal ricorrente, la questione sollevata nei confronti dell'art. 4, comma 2, della legge regionale n. 27 del 2011 in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. è fondata in relazione ad entrambi i profili dedotti.

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la mancata copertura della spesa in questione, invocando quale norma interposta l'art. 17 della legge n. 196 del 2009, il quale prescrive che ogni legge comportante nuovi o maggiori oneri quantifichi espressamente le previsioni di spesa per ciascun anno, definendo una specifica clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime.

Il ricorrente censura altresì il rinvio della copertura finanziaria a successiva disposizione.

4.1. — Quanto al giudizio di idoneità delle modalità di copertura delle diverse tipologie di spesa, questa Corte ha già avuto modo di affermare che il principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte. Con riguardo al caso in esame, il carattere precettivo generale dell'art. 81, quarto comma, Cost. è in grado di vincolare la disciplina delle fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse (sentenze n. 70 del 2012, n. 25 del 1993, n. 384 del 1991, n. 19 del 1970). Gli artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009 costituiscono una mera specificazione del principio in questione con riguardo a detta categoria di spese: l'art. 17 inerisce alle modalità di copertura finanziaria delle leggi statali; l'art. 19 le estende a tutte le Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano. In sostanza le due disposizioni non comportano un'innovazione al principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica (come confermato, tra l'altro, dall'incipit dell'art. 17: «in attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione...») ispirata dalla crescente complessità della finanza pubblica.

Questa Corte ha costantemente affermato che: a) le leggi istitutive di nuove spese debbono contenere una «esplicita indicazione» del relativo mezzo di copertura (ex plurimis, sentenze n. 386 e n. 213 del 2008, n. 359 del 2007 e n. 9 del 1958); b) che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali (ex plurimis, sentenze n. 213 del 2008 e n. 16 del 1961); c) che solo per le spese continuative e ricorrenti è consentita l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale, in coerenza con quanto previsto – tra l'altro – dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 (sentenze n. 446 del 1994, n. 26 del 1991 e n. 331 del 1988).

La fattispecie in esame non è ascrivibile, come sostenuto dalla resistente, alla categoria delle spese continuative e ricorrenti, le quali sono caratterizzate da una costante incidenza su una pluralità indefinita di esercizi finanziari. Al contrario, essa deve essere catalogata tra le spese

pluriennali aventi una consistenza variabile e circoscritta nel tempo, secondo il concreto fabbisogno che le esigenze di riequilibrio del fondo pensionistico comportano. Per questo motivo la disposizione in esame, come ciascuna legge che produce nuovi o maggiori oneri, avrebbe dovuto indicare espressamente, per ciascun esercizio coinvolto, il limite di spesa e la specifica clausola di salvaguardia finalizzata a compensare gli effetti eccedenti le previsioni iniziali. In situazioni nelle quali la quantificazione degli oneri non può prescindere da stime economiche presuntive basate su calcoli matematici e statistici, il legislatore prevede (art. 17 della legge n. 196 del 2009) l'obbligo di una relazione tecnica giustificativa degli stanziamenti di bilancio ed illustrativa delle modalità dinamiche attraverso le quali qualsiasi sopravvenienza possa essere gestita in ossequio al principio dell'equilibrio del bilancio.

In particolare, l'art. 17, comma 7, della legge n. 196 del 2009 – le cui modalità sono estese alle Regioni e alle Province autonome dal successivo art. 19, comma 2 – prescrive per le disposizioni legislative in materia pensionistica «un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari». Nel caso di specie alla disposizione impugnata avrebbe dovuto accompagnarsi apposita relazione tecnica riferita ad elementi di valutazione indispensabili, quali il censimento delle categorie dei destinatari, il loro numero, le diversificate dinamiche di sviluppo, con particolare riguardo alle aspettative di vita, agli automatismi – diretti ed indiretti – inerenti all'intero periodo necessario per provvedere al riequilibrio del fondo, nonché ad ogni altro elemento utile per assicurare l'attendibilità delle quantificazioni. In assenza di dette componenti la clausola di salvaguardia diventerebbe elemento puramente formale, senza possibilità di operare in modo efficace ogni qualvolta l'andamento degli oneri programmati dovesse discostarsi in aumento rispetto alle previsioni iniziali.

Dunque, gli adempimenti previsti per la copertura di detta tipologia di spesa non sono stati rispettati né con la legge regionale impugnata né con la successiva legge finanziaria. Il tipo di spesa in esame appartiene alla categoria degli oneri pluriennali con carattere non uniforme e temporalmente circoscrivibile e per questo motivo esso non può essere assentito attraverso una stima apodittica dei conseguenti oneri.

In ogni caso anche l'articolazione di tale non consentita copertura ex post non corrisponde all'affermata congruità delle risorse impiegate per la specifica finalità del riequilibrio. Infatti, l'invocata copertura in sede di legge finanziaria (legge regionale n. 6 del 2012), che condurrebbe – ad avviso della Regione – alla cessazione della materia del contendere, non corrisponde, neppure sotto il profilo contabile, alla spesa contestata dal Presidente del Consiglio. L'art. 1, comma 6, della legge regionale n. 6 del 2012, prescrivendo che «Le autorizzazioni di spesa per le quali si dispone una riduzione o un incremento, ai termini dell'articolo 4, comma 1, lettera f), della legge regionale 2 agosto 2006, n. 11 [...], sono determinate, per gli anni 2012-2014, nella misura indicata nell'allegata tabella D» si riferisce agli oneri nascenti dall'art. 20, commi 17 e 18, della legge della Regione autonoma Sardegna 11 maggio 2006, n. 4 (Disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazione della spesa, politiche sociali e di sviluppo), i quali non coincidono con la tipologia di spesa censurata. Il comma 17 prevede infatti versamenti regionali al FITQ relativi all'iscrizione dei dipendenti dei soppressi enti provinciali del turismo ed aziende autonome di cura e soggiorno, mentre il comma 18 dispone versamenti regionali al FITQ «a titolo di pagamento di quote di contribuzioni pregresse dovute per la copertura contributiva di periodi di servizio riconosciuti utili a favore di personale transitato nei ruoli regionali in virtù di norme statali e regionali e di quote integrative di quiescenza spettanti al personale degli enti regionali soppressi». Poiché l'impugnato art. 4, comma 2, prevede che «Fino al raggiungimento dell'equilibrio finanziario determinato dall'entrata a regime del sistema contributivo di cui all'articolo 3, comma 1, e al fine di salvaguardare le posizioni maturate ai sensi della legge regionale n. 15 del 1965,

nonché di far fronte a iscrizioni o riconoscimenti di anzianità pregresse non interamente coperti da contribuzione, disposti entro la data del 1° settembre 2011 a favore di specifiche categorie di personale da disposizioni di legge regionale, la Regione corrisponde al FITQ un contributo annuale», è di tutta evidenza la non integrale sovrapponibilità delle prescrizioni di cui alla tabella D con quelle della disposizione impugnata.

4.2. — È inoltre fondata, in ragione della stretta connessione con la precedente, anche la questione posta in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., sotto l'ulteriore profilo inerente al rinvio dell'individuazione dei mezzi di finanziamento della spesa ad una legge successiva a quella che le ha dato origine.

Va dichiarata pertanto, in via consequenziale, anche l'illegittimità dell'art. 16, comma 2, della legge della Regione autonoma Sardegna n. 27 del 2011, il quale prevede che agli oneri di riequilibrio di cui all'impugnato art. 4, comma 2, si provveda con successiva legge finanziaria.

5. — Nei confronti dell'art. 7, comma 5, della legge regionale n. 27 del 2011, sono state presentate sostanzialmente due distinte censure.

La prima è posta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che attribuisce al legislatore statale la competenza esclusiva nella materia «sistema tributario e contabile dello Stato» ed all'art. 117, terzo comma, Cost. Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la norma impugnata, consentendo la liquidazione in forma di capitale delle prestazioni pensionistiche, determinerebbe l'applicazione di un regime di imposizione fiscale più favorevole ai beneficiari, produttivo di minori entrate fiscali con conseguente pregiudizio per la finanza pubblica.

La seconda, formulata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., lamenta la violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica, in relazione all'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 252 del 2005, che ne costituirebbe norma attuativa, prevedendo l'erogazione in capitale delle prestazioni pensionistiche integrative fino ad un massimo del 50% del montante finale accumulato.

5.1. — La questione sollevata in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 117, terzo comma, Cost., non è fondata.

È fuor di dubbio che, ai fini dell'identificazione della materia nella quale si collocano le norme impuginate, non assuma rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, bensì sia necessario il riferimento all'oggetto ed alla ratio delle stesse in modo da identificare correttamente e compiutamente l'interesse in concreto tutelato (ex multis sentenze n. 300 del 2011, n. 235 del 2010, n. 168 del 2009, n. 430 del 2007 e n. 165 del 2007). Nel caso in esame, tuttavia, sia la collocazione della norma che la sua intrinseca formulazione non consentono di attribuirle natura e implicazioni di carattere tributario. Essa ha per oggetto esclusivamente le modalità di erogazione di una delle prestazioni complementari corrisposte dal FITQ, senza alcun riferimento al relativo regime fiscale, che segue le regole generali della materia poste dallo Stato. La diversificazione del trattamento fiscale è un mero effetto riflesso, inidoneo ad influenzare la classificazione della norma, trasferendola nell'ambito competenziale del «sistema tributario e contabile dello Stato», riservato in via esclusiva al legislatore statale.

Dunque, la norma censurata e la legge regionale nel suo complesso non introducono alcuna disposizione in materia di trattamento fiscale, in relazione al quale rimane applicabile il regime previsto, per la fattispecie in esame, dalla legislazione statale all'art. 11, comma 6, del

d.lgs. n. 252 del 2005, il quale – peraltro – non esprime affatto un trattamento impositivo più favorevole per la liquidazione in capitale.

5.2. — È invece fondata la questione sollevata nei riguardi della medesima disposizione impugnata, in riferimento alla materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., ed in relazione alla norma interposta costituita dall'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 252 del 2005, il quale prescrive in via generale il limite del 50% alla possibilità di liquidare direttamente in capitale il montante accumulato dal beneficiario della prestazione pensionistica.

Infatti la norma in esame consente di chiedere la liquidazione della pensione integrativa in forma di capitale, secondo le modalità stabilite dall'emanando regolamento di gestione, senza menzionare il limite del 50% all'esercizio di detta opzione prescritto dall'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 252 del 2005. Il precetto statale – invocato dal ricorrente quale disposizione interposta – esprime un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica. Esso mira, infatti, ad assicurare ai beneficiari delle prestazioni integrative situazioni giuridiche uniformi su tutto il territorio nazionale. La variante normativa introdotta dalla Regione incide sulla determinazione degli oneri pluriennali gravanti sul bilancio, in rapporto all'esercizio delle differenziate opzioni a disposizione dei soggetti interessati. In tal guisa la più ampia facoltà di scelta delle modalità di liquidazione della prestazione pensionistica integrativa determina indubbiamente – nella sua complessiva configurazione – un'intrinseca influenza sul riparto quantitativo e temporale della relativa spesa gravante sui futuri esercizi.

L'art. 11, comma 3, esprime altresì un principio di favore nei riguardi dell'opzione per il vitalizio rispetto a quella per la liquidazione a tantum del montante, almeno nella forma radicale del 100% delle competenze spettanti e – in quanto tale – è ascrivibile anche all'esercizio della potestà concorrente dello Stato in materia di previdenza complementare e integrativa (sulla possibilità che una norma interposta afferisca a più materie di competenza statale si vedano le sentenze n. 325 del 2011 e n. 162 del 2007). Proprio in ragione di tale valenza binaria del principio espresso dalla norma interposta, non è rilevante che il Presidente del Consiglio dei ministri non abbia invocato l'articolo 117, terzo comma, Cost., con riferimento alla materia concorrente «previdenza complementare e integrativa», essendo a tal fine sufficiente l'invocazione del richiamato principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

Peraltro, non può essere condivisa l'eccezione formulata in via subordinata dalla parte resistente nel corso dell'udienza, secondo cui spetterebbe all'emanando regolamento di gestione fissare i limiti del beneficio in conto capitale, in conformità con la norma statale interposta. La materia in esame involge, infatti, questioni inerenti al sorgere ed all'esercizio di diritti soggettivi, in relazione ai quali la certezza dei rapporti giuridici e la tutela dell'affidamento dei potenziali beneficiari delle prestazioni (l'espressione letterale della norma può facilmente ingenerare l'aspettativa, non esplicitando limiti di sorta, di una liquidazione del montante integrale o comunque superiore a quella prevista dalla legislazione statale) assumono valenza indefettibile, la cui cura e salvaguardia non può essere rimessa ad una fonte regolamentare regionale.

In ragione di quanto argomentato deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, della legge della Regione autonoma Sardegna n. 27 del 2011 nella parte in cui non prevede, per il dipendente beneficiario della prestazione pensionistica integrativa, che la facoltà di chiedere la liquidazione in forma di capitale sia limitata alla misura del 50% del montante finale accumulato.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge della Regione autonoma Sardegna 22 dicembre 2011, n. 27, recante «Riforma della legge regionale 5 maggio 1965, n. 15 (Istituzione di un fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, di previdenza e di assistenza del personale dipendente dall'Amministrazione regionale)»;
- 2) dichiara, altresì, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, della medesima legge regionale n. 27 del 2011;
- 3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, della legge regionale n. 27 del 2011, nella parte in cui non prevede, per il dipendente beneficiario della prestazione pensionistica integrativa, che la facoltà di chiedere la liquidazione in forma di capitale sia limitata alla misura del 50% del montante finale accumulato;
- 4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'intera legge regionale n. 27 del 2011, promossa, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera o), e 117, terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;
- 5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, della legge regionale n. 27 del 2011, sollevata in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e 117, terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 febbraio 2013.

## SENTENZA N. 28 ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 11, comma 4, 22, 23, commi 6, 7 e 10, 24, commi 2 e 3, 27, comma 1, lettera b), 32, comma 2, 37, 45, commi 1 e 3, e 50 della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2012) promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 27-28 marzo 2012, depositato presso la cancelleria il 30 marzo 2012 ed iscritto al n. 65 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 15 gennaio 2013 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Campania.

[...]

#### *Considerato in diritto*

1.– Con ricorso depositato presso la cancelleria della Corte il 30 marzo 2012 ed iscritto al n. 65 del registro ricorsi 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato numerose disposizioni della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2012).

1.1.– La prima doglianza si riferisce all'articolo 11, comma 4, della legge regionale impugnata. Il comma censurato prevede, tra l'altro, che la neoistituita Commissione per il contrasto dell'evasione e dell'elusione dei tributi erariali in materia fiscale e contributiva possa formulare proposte per l'impiego di una quota delle somme derivanti dal recupero dell'evasione, per obiettivi determinati. Il riutilizzo di tali somme, essendo, in base alla norma censurata, escluso dal complesso delle spese finali determinate ai fini del rispetto della disciplina del Patto di stabilità interno, violerebbe l'art. 117, terzo comma, e l'art. 119, secondo comma, Cost. Infatti, la normativa statale sul Patto di stabilità interno, di cui alla legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e



pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012), all’art. 31 non prevedrebbe, per gli enti locali, alcuna possibilità di escludere somme dal calcolo delle spese finali determinate ai fini del rispetto del Patto di stabilità, mentre, all’art. 32, consentirebbe alle Regioni di escludere dal Patto, per quanto riguarda il riutilizzo del gettito derivante dall’attività di recupero fiscale, solo le somme effettivamente incassate al 30 novembre di ogni anno, utilizzate per spese in conto capitale e acquisite in apposito capitolo di bilancio: condizioni, queste, che non sarebbero precisate dalla normativa regionale censurata.

1.2.– La seconda censura ha ad oggetto gli artt. 22, 37 e 50 della legge regionale indicata in epigrafe, che sarebbero privi di copertura finanziaria e perciò sarebbero contrari all’art. 81, quarto comma, Cost. Precisamente, i tre articoli prevedrebbero spese, per complessivi 2.500.000 euro, gravanti per almeno un milione di euro sul fondo di riserva per le spese impreviste, UPB 7.28.135, il quale ammonterebbe a 868.000 euro e sarebbe, dunque, incipiente rispetto alle spese previste.

1.3.– La terza censura riguarda l’art. 23, comma 6, della legge regionale indicata in epigrafe. Tale comma prevede la riduzione del 50 per cento delle posizioni dirigenziali prive di titolarità alla data del 1° gennaio 2010 e aggiunge che, dalla medesima data, il fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato dell’area della dirigenza della Giunta regionale è ridotto di un importo pari alla somma delle retribuzioni accessorie delle posizioni soppresse. Il Presidente del Consiglio ritiene che la norma incida su un fondo già predeterminato nell’ammontare e dotato di una destinazione di scopo, in tal modo invadendo l’ambito del trattamento economico della dirigenza, il quale, ai sensi dell’art. 45 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), è rimesso alla contrattazione collettiva. Conseguentemente, la norma regionale violerebbe l’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in materia di ordinamento civile.

1.4.– La quarta doglianza si appunta sull’art. 23, comma 7, della legge citata in epigrafe, il quale prevede che il fondo per le risorse finanziarie destinate all’incentivazione del personale del comparto della Giunta regionale, per il triennio 2011-2013, sia pari a quello relativo all’anno 2010. A detta del ricorrente, la Regione avrebbe omesso di prevedere la riduzione del fondo in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, come invece esigerebbe l’art. 9, commi 1 e 2-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010. La norma regionale sarebbe pertanto in contrasto con la legislazione statale, determinando la violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento alla competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

1.5.– Viene inoltre censurato l’art. 23, comma 10, della legge regionale, per contrasto con gli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost. Il comma 10 stabilisce, infatti, che il personale di cui all’art. 3, comma 112, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2008), in posizione di comando ed in servizio alla data del 31 dicembre 2011 presso il Commissariato di Governo, possa essere immesso, a domanda e nei limiti dei posti in organico, nei ruoli della Giunta regionale della Campania. Il ricorrente rileva innanzitutto che la proroga del comando e, quindi, la scadenza per disporre il relativo trasferimento di ruolo riguarderebbe il solo personale delle Poste in posizione di comando dal 2007, in base all’art. 21, comma 1, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2012, n. 14, mentre non sarebbe più consentita per il personale dell’Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

La norma regionale, non specificando che la possibilità di inquadramento nel ruolo della Giunta è limitata al personale delle Poste in posizione di comando dal 2007, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza esclusiva statale la disciplina dell'ordinamento civile e, quindi, dei rapporti di diritto privato regolabili dai contratti collettivi. Inoltre, l'estensione di tale disposizione al personale che non ne abbia titolo comporterebbe sia il rischio di richieste emulative da parte di altri settori pubblici, sia la violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 della Costituzione, nonché dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

1.6.– La sesta doglianza riguarda l'art. 24, comma 2, della legge regionale indicata in epigrafe. Tale disposizione prevede che il personale in posizione di comando da almeno 24 mesi presso l'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania (ARPAC) transiti mediante selezione pubblica nei ruoli di quest'ultimo ente. Questa norma contrasterebbe, secondo il ricorrente, innanzitutto con la norma statale di cui all'art. 14, comma 9, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, che consentirebbe assunzioni di personale nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Contravvenendo al regime vincolistico relativo alle assunzioni, la disposizione censurata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento finanziario, cui sarebbe riconducibile la disposizione statale evocata a parametro interposto.

Inoltre, la norma regionale consentirebbe un inquadramento riservato al personale in posizione di comando, violando l'obbligo costituzionale di accesso ai pubblici uffici attraverso pubblico concorso. Risulterebbero, dunque, violati i principi di ragionevolezza, uguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

1.7.– L'art. 24, comma 3, della legge regionale indicata in epigrafe è poi censurato, in quanto autorizza l'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania ad utilizzare la graduatoria esistente alla data del 31 dicembre 2009 del concorso bandito per il profilo professionale di dirigente ambientale, per far fronte all'attività di vigilanza e monitoraggio del territorio. Anche in questo caso, l'art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010 viene evocato a parametro interposto, poiché l'autorizzazione ad utilizzare la graduatoria non verrebbe circoscritta in base alla normativa vincolistica in materia di assunzione del personale, configurando in tal modo una violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento finanziario. Vi si aggiungerebbe un'ulteriore censura, sulla base dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto l'autorizzazione alle assunzioni non individuerrebbe i relativi mezzi di copertura finanziaria.

1.8.– Viene inoltre censurato l'art. 27, comma 1, lettera b), della legge regionale indicata in epigrafe. La disposizione oggetto d'impugnazione modifica l'art. 44 della legge regionale 27 febbraio 2007, n. 3 (Disciplina dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture in Campania), prevedendo, nel caso in cui il contratto sia affidato con il criterio dell'offerta economica più vantaggiosa, che, se all'esito della valutazione alcuni tra i concorrenti conseguono il medesimo punteggio, debbono essere «preferite le imprese che hanno la propria sede legale ed operative sul territorio campano, ovvero che svolgono almeno la metà della propria attività in territorio campano ovvero che impiegano almeno la metà dei lavoratori cittadini residenti in Campania». Secondo il ricorrente, in base all'art. 4, comma 3, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) sarebbero di competenza legislativa esclusiva

statale, tra l'altro, la qualificazione e la selezione dei concorrenti, le procedure di affidamento, esclusi i profili di organizzazione amministrativa, e i criteri di aggiudicazione. Gli artt. 2, comma 2, e 83 del decreto legislativo n. 163 del 2006 stabilirebbero i principi di parità di trattamento, libertà di concorrenza e non discriminazione, individuando altresì i criteri di valutazione dell'offerta. Tali aspetti, che non darebbero rilievo alla sede dell'impresa o alla residenza dei dipendenti nel territorio regionale, sarebbero riconducibili alla tutela della concorrenza e all'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale, ex art. 117, secondo comma, lettere e) e l), Cost.

1.9.– Viene poi censurato l'art. 32, comma 2, della legge indicata in epigrafe. Tale comma esclude l'applicazione delle disposizioni del regolamento regionale 9 aprile 2010, n. 10 (Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle ricerche geotermiche e delle acque di sorgente), che disciplinano il conferimento a terzi di concessioni di derivazioni idriche cessate, la cui richiesta di riassegnazione sia stata inoltrata prima dell'entrata in vigore di quest'ultimo. La norma comporterebbe un rinnovo automatico delle concessioni in violazione della normativa statale di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e pertanto dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Inoltre, la normativa regionale sottrarrebbe le concessioni in tal modo riassegnate alla valutazione d'impatto ambientale, disciplinata dal decreto legislativo n. 152 del 2006, ugualmente contravvenendo alla normativa statale in materia e, pertanto, al medesimo parametro.

1.10.– Il ricorrente, infine, censura l'art. 45, commi 1 e 3, della legge regionale indicata in epigrafe, per contrasto con gli artt. 81, quarto comma, 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost.

Premesso che la Regione ha stipulato con lo Stato l'Accordo sul Piano di rientro dei disavanzi sanitari 2007-2009 e che lo Stato ha esercitato poteri sostitutivi, secondo quanto previsto dall'art. 4, comma 2, del decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, procedendo alla nomina del Presidente della Regione quale Commissario ad acta per la realizzazione del Piano di rientro, il ricorrente ritiene che le due disposizioni presentino due diversi profili d'illegittimità costituzionale.

In primo luogo, l'art. 45, comma 1, prevedendo che la Regione e le Università definiscano uno specifico Piano di riorganizzazione e contemplando provvedimenti in deroga alla programmazione vigente, relativi all'assetto organizzativo, agli accorpamenti e all'integrazione di tali Aziende, si porrebbe in contrasto con il mandato commissariale, che attribuisce tali compiti al Commissario ad acta in via esclusiva. La norma incorrerebbe pertanto nella violazione dell'art. 117, terzo comma Cost., in relazione ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, e dell'art. 120, secondo comma Cost., nel quale trova fondamento il potere sostitutivo esercitato dal Governo attraverso la nomina del Commissario ad acta, che non ammetterebbe interferenze.

Sulle medesime basi viene impugnato l'art. 45, comma 3, della legge indicata in epigrafe, che definisce i finanziamenti che la Regione garantisce in applicazione del Piano di riorganizzazione per le Aziende ospedaliere universitarie, individuando alcune fonti di finanziamento. Il ricorrente ritiene tale disposizione in violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali della legislazione in materia di coordinamento della finanza pubblica, nonché dell'art. 120 Cost., per interferenza con le attribuzioni conferite al Commissario ad acta. Sarebbe inoltre violato l'art. 81, quarto comma,

Cost., in quanto mancherebbe l'individuazione della copertura finanziaria per gli oneri derivanti dall'articolo censurato.

2.– Va, preliminarmente, dichiarata l'estinzione del processo limitatamente alle censure relative all'art. 23, commi 7 e 10, della legge regionale n. 1 del 2012.

Infatti, a seguito della modifica apportata al testo impugnato con l'art. 1 della legge regionale Campania 15 giugno 2012, n. 14, recante «Interpretazione autentica dell'articolo 23, comma 10, della legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012 – 2014 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2012) e dell'articolo 18, comma 2 della legge regionale 3 novembre 1994, n. 32 (Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni, riordino del servizio sanitario regionale)», il Presidente del Consiglio dei Ministri ha rinunciato al ricorso con atto depositato il 19 settembre 2012, con riferimento all'art. 23, comma 10. La Regione ha accettato tale rinuncia con atto depositato il 18 ottobre 2012.

Inoltre, l'art. 23, comma 7, della legge indicata in epigrafe è stato modificato dall'art. 1 della legge regionale Campania 10 maggio 2012, n. 11 (Modifiche legislative e disposizioni in materia di consorzi di bonifica). A seguito di tale modifica, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha sul punto rinunciato al ricorso, con atto depositato presso la cancelleria il 18 dicembre 2012. La rinuncia è stata accettata dalla Regione con nota depositata il 10 gennaio 2013.

Ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, accettata dalle parti costituite, comporta l'estinzione del processo.

3.– Deve, poi, essere respinta l'eccezione di inammissibilità delle censure relative all'art. 24, commi 2 e 3, della legge regionale n. 1 del 2012.

Con riferimento a dette disposizioni, la Regione resistente reputa il ricorso apodittico e del tutto privo di corredo motivazionale. Deve ritenersi, invece, che il ricorso, con riguardo a entrambi i commi censurati, individui con sufficiente chiarezza le ragioni della doglianza, precisando le norme statali interposte con le quali le disposizioni regionali si porrebbero in contrasto ed evocando specifici parametri costituzionali.

4.– Parimenti, va respinta l'eccezione di inammissibilità relativa all'impugnato art. 32, comma 2, della legge regionale indicata in epigrafe.

La Regione, infatti, ritiene che la disposizione impugnata si limiti a fornire una interpretazione autentica dell'art. 44, comma 18, della legge della Regione Campania 29 luglio 2008, n. 8 (Disciplina della ricerca delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente), con la conseguenza che la censura erariale dovrebbe considerarsi rivolta verso quest'ultima disposizione e sarebbe, perciò, intervenuta tardivamente, oltre il termine di impugnazione stabilito dall'art. 127 Cost. Deve invece osservarsi che il censurato art. 32, comma 2, della legge regionale n. 1 del 2012 ha un preciso ed autonomo effetto normativo rispetto all'art. 44, comma 18, della legge regionale n. 8 del 2008. Quest'ultima disposizione si limitava a prevedere eccezionalmente la possibilità di riassegnare le concessioni di acque, dichiarate cessate, «nelle more dell'adozione dei regolamenti» previsti dalla medesima legge regionale e, dunque, rimuoveva temporaneamente, nel limitato caso della riassegnazione, il generale divieto di rilasciare nuove concessioni, fino a che i regolamenti non fossero stati emanati. Ciò significa che la portata normativa della disposizione di cui all'art. 44, comma 8, legge regionale n. 8 del 2008

era di consentire la riassegnazione delle concessioni cessate solo fino a quando i regolamenti di attuazione fossero stati emanati, ciò che neppure poteva porre un problema di applicazione e di effetti nel tempo di un regolamento non ancora adottato. L'impugnato art. 32, comma 2, della legge regionale n. 1 del 2012 stabilisce, invece, l'inapplicabilità delle disposizioni concernenti il conferimento a terzi di concessioni oggetto di cessazione, contenute nel regolamento n. 10 del 2010, in riferimento alle domande di riassegnazione inoltrate anteriormente all'entrata in vigore di detto regolamento, così da rappresentare una norma transitoria che regoli gli effetti nel tempo del regolamento medesimo.

Tenuto conto dell'autonomia degli effetti normativi collegati all'art. 32, comma 2, della legge regionale n. 1 del 2012, l'impugnazione non può dirsi proposta contro il citato art. 44, comma 18, della legge regionale n. 8 del 2008 e, pertanto, neppure può considerarsi tardiva. Del resto, anche ove si volesse ritenere che la disposizione regionale oggi impugnata costituisca interpretazione autentica della precedente, deve rammentarsi che questa Corte (ex plurimis, sentenza n. 309 del 2011) ha già considerato ammissibili questioni relative a disposizioni regionali ritenute di interpretazione autentica di altre già vigenti. Infatti, ove la disposizione di interpretazione autentica selezioni, tra i significati attribuibili all'originaria disposizione, un significato espressivo di una norma illegittima, così impedendo una interpretazione costituzionalmente orientata dell'originaria disposizione, si evidenzia l'esigenza della sua rimozione dall'ordinamento per la sua illegittimità.

5.– Nel merito, la questione relativa all'art. 11, comma 4, della legge della Regione Campania n. 1 del 2012, è fondata.

L'articolo impugnato autorizza la Commissione da esso istituita a formulare proposte per l'impiego delle somme recuperate all'evasione, prevedendo che tali spese non siano considerate ai fini del computo relativo al Patto di stabilità, al cui rispetto è tenuto l'intero sistema delle autonomie. Tale previsione contrasta con le norme statali relative al Patto di stabilità, le quali, in base alla giurisprudenza di questa Corte, sono espressione della competenza legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica (ex multis, sentenza n. 155 del 2011). Infatti, la disciplina statale del Patto di stabilità, contenuta nella legge n. 183 del 2011, non consente alle Regioni di sottrarre, ai fini della determinazione dell'ammontare delle spese che devono essere contenute entro un tetto massimo stabilito nella stessa legge, quelle finanziate con il gettito derivante dal recupero dell'evasione, se non alla condizione che tali uscite si riferiscano a spese in conto capitale, che il relativo ammontare sia limitato a quanto effettivamente riscosso entro il 30 novembre di ogni anno e che siano iscritte a bilancio separatamente (art. 32, comma 4, lettera i, della legge n. 183 del 2011). Al contrario, la disposizione regionale impugnata non prevede alcuna delle condizioni stabilite dal legislatore statale. Essa è, dunque, costituzionalmente illegittima in quanto permette l'esclusione di spese «dal complesso delle spese finali determinate ai fini del rispetto del Patto di stabilità» (art. 11, comma 4, ultimo periodo, legge regionale n. 1 del 2012), oltre i limiti fissati dal legislatore statale all'art. 32, comma 4, lettera i), della legge n. 183 del 2011.

Inoltre, il testo censurato si presta ad essere applicato anche nei confronti degli enti locali, verso i quali la legislazione statale in tema di Patto di stabilità è ancor più rigorosa, dal momento che, in relazione a detti enti, l'art. 31 della legge n. 183 del 2011 non consente di sottrarre alcuna somma dal computo dei saldi relativi al rispetto del Patto di stabilità, senza eccezioni. Anche sotto questo profilo, dunque, si configura una ulteriore ragione di contrasto tra la normativa regionale impugnata e quella statale, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

6.– Le censure relative agli artt. 22, 37 e 50 della legge regionale n. 1 del 2012 sono ugualmente fondate.

Come osserva il ricorrente, la legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2012 e bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014) apposta all'unità previsionale di base 7.28.125 una somma pari a 868.000 euro, di gran lunga inferiore all'ammontare delle spese complessivamente previste dalle tre disposizioni impugnate, le quali risultano, perciò, prive di copertura finanziaria e dunque affette da illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., il quale esige, per costante giurisprudenza di questa Corte, che la copertura finanziaria sia indicata in maniera "credibile" (ex multis, sentenze n. 214 e 115 del 2012).

Vi è poi da considerare che la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. determinata dalle disposizioni impugnate è persino più radicale. L'unità previsionale su cui vengono fatte gravare le spese disposte dalle norme impugnate contiene, come la sua stessa intitolazione rivela, un «fondo di riserva per le spese impreviste» per l'anno 2012. Contrasta, dunque, con le regole di contabilità, stabilire che determinate spese, inserite nel bilancio di previsione – e per ciò stesso "previste" – siano fatte gravare su un fondo per spese "impreviste", che è invece destinato ad evenienze non preventivabili. La medesima legislazione della Regione Campania relativa alla contabilità – legge 30 aprile 2002, n. 7 (Ordinamento contabile Regione Campania articolo 34, comma 1, decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76) – prescrive, all'art. 28, l'esistenza di un fondo per le spese impreviste, «finalizzato a far fronte alle spese aventi carattere di imprescindibilità e di improrogabilità che non siano prevedibili all'atto di adozione della legge di bilancio». Dunque, la finalità stessa del fondo esclude che vi si possano appostare spese in fase di approvazione del bilancio di previsione.

7.– La questione relativa all'art. 23, comma 6, non è fondata.

Con la disposizione in esame, il legislatore regionale ha soppresso il cinquanta per cento delle posizioni dirigenziali prive di titolare dal 1° gennaio 2010 e contestualmente ha previsto la riduzione del fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato dell'area della dirigenza, in misura corrispondente alla somma delle retribuzioni accessorie delle posizioni sopresse. Contrariamente a quanto sostiene il ricorrente, e diversamente dal caso deciso da questa Corte con sentenza n. 339 del 2011, la disposizione impugnata non incide affatto sul trattamento economico del personale, ma si limita ad adeguare il bilancio di previsione alla mutata consistenza numerica del personale dirigenziale. Pertanto, l'intervento del legislatore regionale, che si mostra perfettamente aderente a quanto disposto dal legislatore statale, il quale aveva già previsto – con l'art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010, come convertito – la riduzione delle poste per il trattamento accessorio in funzione della riduzione del personale in servizio, non interferisce con la materia dell'"ordinamento civile", di competenza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., né contravviene al vincolo di destinazione delle risorse per le retribuzioni aggiuntive della dirigenza, di cui all'art. 28, comma 2, del contratto collettivo nazionale di lavoro 23 dicembre 1999 per il personale con qualifica dirigenziale dipendente dagli enti del comparto Regioni - Autonomie Locali (Contratto collettivo nazionale di lavoro per il quadriennio normativo 1998-2001 e per il biennio economico 1998-1999 relativo all'area della dirigenza del comparto "Regioni - Autonomie locali").

8.– La censura relativa all'art. 24, comma 2, della legge regionale impugnata, è fondata, sotto entrambi i profili d'illegittimità evocati dal ricorrente.

La disposizione stabilisce che il personale in posizione di comando da almeno ventiquattro mesi alla data di entrata in vigore della legge impugnata e in servizio presso l’Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania (ARPAC) transiti, mediante selezione pubblica, nei ruoli del suddetto ente, senza osservare le prescrizioni contenute nell’art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010, che pone vincoli alle assunzioni di personale. Tali vincoli, per costante giurisprudenza costituzionale (ex multis, sentenza n. 108 del 2011), in quanto principi fondamentali rientrano nella competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, ex art. 117, terzo comma, Cost., e dispongono, per quanto qui interessa, che si possa fare luogo ad assunzioni nel limite del venti per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dal servizio dell’anno precedente. Tale quota non è in alcun modo prevista dalla disposizione impugnata, cosicché quest’ultima potrebbe dar luogo all’assunzione nei ruoli dell’Agenzia di tutti coloro che vi siano impiegati in posizione di comando, senza considerare i vincoli posti dal legislatore statale in materia.

La norma censurata viola anche l’obbligo del pubblico concorso quale strumento di selezione del personale da assumere, in linea con il principio di uguaglianza e i canoni di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione ex artt. 3 e 97 Cost., nella parte in cui prevede che la stabilizzazione del personale comandato avvenga tramite “selezione pubblica”. Come già questa Corte ha avuto modo di chiarire, «il previo superamento di una qualsiasi “selezione pubblica” è requisito troppo generico per autorizzare una successiva stabilizzazione senza concorso, perché tale previsione non garantisce che la previa selezione abbia natura concorsuale e sia riferita alla tipologia e al livello delle funzioni che il personale successivamente stabilizzato è chiamato a svolgere» (sentenza n. 127 del 2011). Anche sotto questo aspetto, dunque, la disposizione è costituzionalmente illegittima.

9.– La censura relativa all’art. 24, comma 3, della legge regionale impugnata, è fondata.

La norma autorizza l’Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania ad utilizzare le graduatorie per il profilo di dirigente ambientale, in essere al 31 dicembre 2009, per l’assunzione di personale da preporre allo svolgimento di attività di vigilanza e monitoraggio del territorio. La disposizione, dunque, consente di procedere ad assunzioni di nuovo personale, attingendo a graduatorie esistenti, senza tuttavia quantificare gli oneri che ne derivano e senza neppure individuare le necessarie coperture finanziarie. Sotto questo aspetto la disposizione contrasta con l’art. 81, quarto comma, Cost.

Inoltre – anche a prescindere da ogni considerazione circa i dubbi sulla conformità del profilo professionale delle graduatorie, che riguarda personale destinato a svolgere funzioni dirigenziali, con quello del personale da assumere, che dovrebbe essere preposto a mansioni di vigilanza e monitoraggio del territorio – l’autorizzazione, contenuta nella disposizione impugnata, ad utilizzare le graduatorie esistenti ignora i vincoli introdotti dal legislatore statale con l’art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010, già richiamati poco sopra, la cui violazione si ripercuote sull’art. 117, terzo comma, Cost., che attribuisce allo Stato competenze legislative in materia di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. Anche sotto questo profilo, dunque, la disposizione è viziata di illegittimità costituzionale.

10.– La censura relativa all’art. 27, comma 1, lettera b), della legge della Regione Campania è fondata.

Tale norma introduce nella legislazione regionale in materia di lavori pubblici la previsione che i bandi di gara effettuati con il criterio dell’offerta più vantaggiosa debbano stabilire che, nel caso in cui l’esito della valutazione dia luogo ad una parità di punteggio tra più

concorrenti, debbano essere preferite le imprese che sono caratterizzate da un radicamento nel territorio campano. In particolare, la preferenza dovrebbe essere accordata, tra i concorrenti che conseguono il medesimo punteggio, alle imprese che abbiano la propria sede legale ed operativa sul territorio campano, ovvero a quelle che svolgano almeno la metà della propria attività in territorio campano o, ancora, a quelle che impieghino almeno la metà dei lavoratori cittadini residenti in Campania.

Questa Corte ha ripetutamente chiarito – ex multis, sentenze n. 411 del 2008 e n. 401 del 2007 – che la fase di aggiudicazione degli appalti attiene alla “tutela della concorrenza” e, pertanto, spetta al legislatore statale, in via esclusiva, disciplinare tanto le procedure di affidamento, quanto i criteri di valutazione dell’offerta, confermando in questo senso quanto espressamente stabilito dall’art. 4, comma 3, del decreto legislativo n. 163 del 2006, ove si afferma che le Regioni «non possono prevedere una disciplina diversa da quella del presente codice in relazione [tra l’altro] ai criteri di aggiudicazione».

La necessità di assicurare «l’adozione di uniformi procedure di evidenza pubblica nella scelta del contraente, idonee a garantire, in particolare, il rispetto dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di proporzionalità e di trasparenza» (sentenza n. 401 del 2007) esige che la disciplina delle procedure di gara, la regolamentazione della qualificazione e della selezione dei concorrenti, le procedure di affidamento e i criteri di aggiudicazione siano disciplinati dal legislatore statale, essendo riconducibili alla tutela della concorrenza (ex multis sentenze n. 186 del 2010 e 283 del 2009).

Considerata nel suo contenuto, poi, la normativa censurata esprime una preferenza per le imprese radicate in uno specifico territorio e, dunque, anche sotto questo profilo è di ostacolo alla concorrenza, la cui tutela esige piuttosto di allargare la platea degli operatori economici (cosiddetta “concorrenza nel mercato”) e, in ogni caso, impone la parità di trattamento di questi ultimi (cosiddetta “concorrenza per il mercato”). La disposizione oggetto di censura, dunque, viola per molteplici aspetti l’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., relativo alla competenza statale in ordine alla tutela della concorrenza.

11.– La questione di legittimità costituzionale dell’art. 32, comma 2, della legge regionale n. 1 del 2012 è fondata.

La norma impugnata prevede, infatti, che «le disposizioni di cui al regolamento regionale n. 10/2010 (Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente), che disciplinano il conferimento a terzi di concessioni oggetto di cessazione, non si applicano alle istanze di riassegnazione delle concessioni dichiarate cessate, inoltrate antecedentemente all’entrata in vigore del predetto regolamento, in conformità al disposto dell’articolo 44, comma 18, della legge regionale n. 8/2008, secondo cui nelle more dell’adozione dei regolamenti previsti dalla presente legge, non possono essere rilasciate nuove concessioni, fatte salve le riassegnazioni di quelle dichiarate cessate».

Orbene, l’uso del termine “riassegnazione”, congiunto all’esclusione dell’applicazione del regolamento – il quale, nel disciplinare le procedure di attuazione in materia di acque minerali e termali, stabilisce, tra l’altro, le regole per la scelta del concessionario e prevede le modalità con le quali nel procedimento amministrativo devono essere acquisiti i pareri sulla garanzia del minimo deflusso idrico e la valutazione di impatto ambientale – induce a ritenere che, con la disposizione impugnata, si sia inteso consentire una proroga delle concessioni giunte al termine, senza l’espletamento delle procedure previste per la scelta del concessionario e neppure di quelle relative alla compatibilità ambientale.



Deve, quindi, ritenersi, diversamente da quanto opinato dalla difesa regionale, che l'art. 32, comma 2, della legge regionale n. 1 del 2012 consenta l'automatica riassegnazione delle concessioni cessate, senza assicurare che siano effettuate, tra l'altro, la valutazione della garanzia del minimo deflusso vitale del corpo idrico ex art. 95, comma 6, del decreto legislativo n. 152 del 2006 e la valutazione di impatto ambientale (VIA).

La garanzia del minimo deflusso vitale del corpo idrico, in quanto volta ad evitare l'esaurimento della fonte, deve ritenersi concernere la "conservazione" del bene acqua e non il mero utilizzo della stessa, con la conseguenza che la relativa disciplina deve considerarsi attratta nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., relativa alla tutela dell'ambiente. Sul punto va richiamata la giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 1 del 2010), secondo cui il riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di acque dipende dalla «distinzione tra uso delle acque minerali e termali, di competenza regionale residuale, e tutela ambientale delle stesse acque, che è di competenza esclusiva statale, ai sensi del vigente art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione. Si tratta di un evidente concorso di competenze sullo stesso bene (le acque minerali e termali), competenze che riguardano, per quanto attiene alle Regioni, l'utilizzazione del bene e, per quanto attiene allo Stato, la tutela o conservazione del bene stesso (sentenze n. 225 del 2009 e n. 105 del 2008)».

In ordine poi alla valutazione d'impatto ambientale, la Corte (ex plurimis, sentenza n. 227 del 2011), ha ricordato di aver «precisato più volte che la normativa sulla valutazione d'impatto ambientale attiene a procedure che accertano in concreto e preventivamente la "sostenibilità ambientale" e rientrano nella materia della tutela dell'ambiente, sicché, "seppure possono essere presenti ambiti materiali di spettanza regionale [...] deve ritenersi prevalente, in ragione della precipua funzione cui assolve il procedimento in esame, il citato titolo di legittimazione statale" (sentenza n. 186 del 2010, n. 234 del 2009)».

Sulla base delle precedenti considerazioni deve quindi essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, della legge regionale n. 1 del 2012, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto lesivo della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

12.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 45, commi 1 e 3, della legge regionale impugnata sono fondate.

Le disposizioni censurate prevedono, rispettivamente, uno specifico Piano di riorganizzazione su base pluriennale che, con provvedimenti anche in deroga alla programmazione vigente, disciplini l'assetto, gli accorpamenti e l'integrazione di Aziende ospedaliere universitarie (comma 1), nonché la definizione di finanziamenti che la Regione garantisce per l'attuazione del predetto Piano di riorganizzazione per le Aziende ospedaliere universitarie (comma 3).

Deve osservarsi, peraltro, che la Regione Campania ha stipulato un accordo per l'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario e, in assenza della corretta attuazione del Piano predetto, lo Stato ha già nominato un Commissario ad acta, al quale ha attribuito in esclusiva i relativi compiti di attuazione.

Le previsioni regionali contestate, di cui all'art. 45, commi 1 e 3, della legge regionale n. 1 del 2012, interferiscono con il punto 1, lettera i), del mandato commissariale di cui alla delibera del Consiglio dei Ministri del 23 aprile 2010, in relazione all'attuazione del Programma operativo della Regione Campania 2011-2012 (con particolare riferimento al suo punto 9) e perciò violano l'art. 120, secondo comma, Cost.

Non può condividersi la tesi della difesa regionale, la quale ha dedotto sul punto che la violazione delle disposizioni costituzionali predette si realizzerebbe solo qualora le norme regionali determinassero un aggravamento del disavanzo sanitario, aggiungendo che un simile aggravamento sarebbe da escludersi nel caso di specie, in considerazione del fatto che la previsione impugnata (ex art. 45, comma 1, della legge regionale n. 1 del 2012) si prefigge il «fine di ristabilire l'equilibrio economico delle Aziende ospedaliere universitarie». Infatti, le sentenze citate dalla resistente per sostenere tale principio riguardano in realtà casi del tutto inconferenti, come quello di una legge regionale contenente un divieto di consulenze esterne (sentenza n. 100 del 2010), oppure casi in cui si era comunque verificato anche un aggravamento del disavanzo sanitario e dove, quindi, non era affrontata la questione se fosse possibile ritenere la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. anche in assenza di simile aggravamento del disavanzo (sentenza n. 131 del 2012). Piuttosto, in ordine alla questione ora posta all'esame della Corte, assume rilievo la giurisprudenza costituzionale secondo cui «l'operato del commissario ad acta, incaricato dell'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali, essendosi questi ultimi sottratti ad un'attività che pure è imposta dalle esigenze della finanza pubblica. È, dunque, proprio tale dato – in uno con la constatazione che l'esercizio del potere sostitutivo è, nella specie, imposto dalla necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.), qual è quello alla salute – a legittimare la conclusione secondo cui le funzioni amministrative del Commissario, ovviamente fino all'esaurimento dei suoi compiti di attuazione del Piano di rientro, devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali, senza che possa essere evocato il rischio di fare di esso l'unico soggetto cui spetti di provvedere per il superamento della situazione di emergenza sanitaria in ambito regionale» (sentenza n. 78 del 2011).

Quindi, la semplice interferenza da parte del legislatore regionale con le funzioni del Commissario ad acta, come definite nel mandato commissariale, determina di per sé la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., laddove, come nella specie, il Commissario sia l'organo esclusivo incaricato dell'attuazione del Piano di rientro (ex plurimis, sentenza n. 2 del 2010).

Deve, infatti, ritenersi priva di reale significato normativo una generica clausola di salvaguardia delle competenze commissariali, quale quella contenuta nell'art. 45, comma 1, della legge regionale n. 1 del 2012, che è contraddetta proprio dalle specifiche e precise disposizioni che la seguono. Una simile clausola di salvaguardia deve ritenersi del tutto inidonea a porre al riparo la disposizione censurata dal vizio di illegittimità costituzionale denunciato, che consegue, come detto, alla semplice interferenza da parte del legislatore regionale con l'attività del Commissario ad acta e si determina, comunque, proprio per effetto della previsione della riorganizzazione, da parte della Regione in accordo con le Università, delle Aziende ospedaliere universitarie e per effetto della ridefinizione dei relativi finanziamenti, previste rispettivamente dal comma 1 e dal comma 3 dell'art. 45, legge regionale n. 1 del 2012.

La circostanza, poi, che il Commissario ad acta debba garantire l'autonomia universitaria e procedere, quindi, all'attuazione del suo mandato mediante protocolli d'intesa con le Università (sentenze n. 91 del 2012 e n. 68 del 2011) non legittima certo il legislatore regionale ad interferire con il mandato commissariale medesimo, in contrasto con l'art. 120, secondo comma, Cost.

Deve quindi dichiararsi l'illegittimità costituzionale, ex art. 120, secondo comma, Cost., dell'art. 45, commi 1 e 3, della legge regionale n. 1 del 2012.

Restano assorbiti gli ulteriori motivi di censura.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 11, comma 4, della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania – Legge finanziaria 2012);
- 2) dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 22, 37 e 50 della legge della Regione Campania n. 1 del 2012;
- 3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 24, comma 2, della legge della Regione Campania n. 1 del 2012;
- 4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 24, comma 3, della legge della Regione Campania n. 1 del 2012;
- 5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 27, comma 1, lettera b), della legge della Regione Campania n. 1 del 2012;
- 6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 32, comma 2, della legge della Regione Campania n. 1 del 2012;
- 7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 45, commi 1 e 3, della legge della Regione Campania n. 1 del 2012;
- 8) dichiara l'estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 23, commi 7 e 10, della legge della Regione Campania n. 1 del 2012, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, con riferimento agli articoli 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 9) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 23, comma 6, della legge della Regione Campania n. 1 del 2012, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, con riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2013.

## SENTENZA N. 51 ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Luigi MAZZELLA; Giudici : Gaetano SILVESTRI, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della delibera legislativa relativa al disegno di legge n. 483 (Promozione della ricerca sanitaria), approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 30 luglio 2012, promosso dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana con ricorso notificato il 7 agosto 2012, depositato in cancelleria il 14 agosto 2012 ed iscritto al n. 114 del registro ricorsi 2012.

Udito nell'udienza pubblica del 13 marzo 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

#### *Considerato in diritto*

1. – Viene all'esame di questa Corte il ricorso n. 114 del 2012, con il quale il Commissario dello Stato per la Regione siciliana ha impugnato la delibera legislativa relativa al disegno di legge n. 483 (Promozione della ricerca sanitaria), approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 30 luglio 2012, in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

Il Commissario ritiene che il disegno di legge sia costituzionalmente illegittimo sulla base del contenuto del suo articolo 8, il quale disciplina il finanziamento dei programmi operativi in esso contenuti.

La disposizione in questione è così formulata «1. L'Assessore regionale per la salute è autorizzato ad utilizzare, per la finalità della presente legge, una quota a valere sull'1 per cento del Fondo Sanitario Regionale, ai sensi dell'art. 66, comma 9, della legge regionale 1 settembre 1993, n. 25, fissata in sede di programmazione delle risorse, non inferiore a un milione di euro per anno e non superiore a tre milioni di euro per anno. La struttura intermedia del Dipartimento regionale per le attività sanitarie e Osservatorio epidemiologico è competente per la gestione amministrativa delle risorse sopra individuate. 2. Per le attività di ricerca compatibili con le previsioni e discipline dei singoli fondi strutturali europei, potranno altresì essere attivate ulteriori risorse a valere sulle quote degli indicati fondi assegnate alla Regione».

Il ricorrente rammenta che la Regione siciliana è sottoposta a piano di rientro (PDR) dal disavanzo regionale della sanità e che tuttora non è in grado di garantire l'equilibrio di bilancio con il finanziamento programmato a livello nazionale per far fronte agli obblighi derivanti dal servizio sanitario. Peraltro, sottolinea il Commissario che la sottoposizione della Regione siciliana al piano di rientro ha già comportato un aumento degli oneri fiscali su base regionale ed in particolare le maggiorazioni dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e l'addizionale dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF).

Il piano di rientro sarebbe, d'altro canto, assolutamente vincolante nel circoscrivere le tipologie di spesa sanitaria agli appositi elenchi componenti il fabbisogno concordato con lo Stato in sede di redazione del piano stesso. Tale tassatività sarebbe intrinsecamente collegata alla necessità di garantire i livelli essenziali di assistenza (LEA).

Il nuovo programma di interventi contenuto nell'impugnato disegno di legge non sarebbe ricompreso nelle tipologie di spesa consentite nel piano di rientro e, per questo motivo, gli sarebbe interdetto di gravare sul Fondo sanitario regionale. In tal senso, sarebbe tassativa la prescrizione contenuta nell'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007).

In definitiva, il legislatore regionale, anziché procedere al reperimento delle risorse necessarie al finanziamento dei nuovi oneri, si limiterebbe piuttosto ad inserire una nuova finalità per l'utilizzo di risorse già interamente vincolate dal piano di rientro.

In ogni caso, ferma restando la vincolatività di quest'ultimo e la mancata previsione, tra i servizi sanitari in esso contemplati, delle attività disciplinate dal disegno di legge, la tecnica di copertura utilizzata nel richiamato art. 8 non sarebbe conforme alle modalità indicate all'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), il quale costituirebbe, secondo quanto espressamente stabilito all'art. 1, comma 4, della legge n. 196 del 2009, espressione di un principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto finalizzato alla tutela dell'unità economica della Repubblica e sarebbe applicabile anche alle Regioni a statuto speciale ai sensi dell'art. 19 della citata legge.

Dagli atti parlamentari non risulterebbe, infine, la redazione della scheda tecnica di cui all'art. 7 della legge della Regione siciliana 8 luglio 1977, n. 47 (Norme in materia di bilancio e contabilità della regione siciliana) relativa alla quantificazione delle nuove spese e neppure l'Assessorato regionale all'economia avrebbe fornito gli elementi chiarificatori richiesti ai sensi dell'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 4 giugno 1969, n. 488 (Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana, integrative del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 10 maggio 1947, n. 307, concernente il commissario dello Stato).

2. – Deve essere preliminarmente osservato che il ricorrente ha formulato, in riferimento al medesimo parametro costituzionale, due distinte censure. La prima riguarda la inderogabilità delle prescrizioni contenute nel piano di rientro, la quale impedisce qualsiasi estensione di spesa a servizi sanitari diversi da quelli compresi nel piano stesso. La seconda fa riferimento all'osservanza delle tecniche di copertura prescritte dal combinato disposto degli artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009.

3. – Ai fini dell'esame della prima censura occorre vagliare in sequenza le disposizioni che hanno disciplinato la redazione e gli effetti del cosiddetto piano di rientro per confrontarle con la fattispecie concreta afferente alla Regione siciliana.

3.1 – L'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006 prescrive, tra l'altro, che «Gli interventi individuati dai programmi operativi di riorganizzazione, qualificazione o potenziamento del servizio sanitario regionale, necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, oggetto degli accordi di cui all'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, come integrati dagli accordi di cui all'articolo 1, commi 278 e 281, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sono vincolanti per la regione che ha sottoscritto l'accordo».

Successivamente, i commi 80, secondo periodo, e 95 dell'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Legge finanziaria per il 2010), hanno stabilito che « [...] Gli interventi individuati dal piano sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro. [...] Gli interventi individuati dal piano di rientro sono vincolanti per la Regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro».

Proprio in relazione alle richiamate disposizioni, questa Corte ha già affermato 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. [...] Pertanto, il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010).

L'art. 11, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ha introdotto la possibilità di prorogare i tempi di attuazione dei piani di rientro che non abbiano raggiunto gli obiettivi di riequilibrio, prevedendo che «1. Nel rispetto degli equilibri programmati di finanza pubblica, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, le Regioni sottoposte ai piani di rientro per le quali, non viene verificato positivamente in sede di verifica annuale e finale il raggiungimento al 31 dicembre 2009 degli obiettivi strutturali del Piano di rientro e non sussistono le condizioni di cui all'articolo 2, commi 77 e 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, avendo garantito l'equilibrio economico nel settore sanitario e non essendo state sottoposte a commissariamento, possono chiedere la prosecuzione del Piano di rientro, per una durata non superiore al triennio, ai fini del completamento dello stesso secondo programmi operativi nei termini indicati nel Patto per la salute per gli anni 2010-2012 del 3 dicembre 2009 e all'articolo 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191». Infine, l'art. 15, comma 20, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, statuisce che: «Si applicano, a decorrere dal 2013, le disposizioni di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, qualora al termine del periodo di riferimento del Piano di rientro ovvero della sua prosecuzione, non venga verificato positivamente, in sede di verifica annuale e finale, il raggiungimento degli obiettivi strutturali del piano stesso, ovvero della sua prosecuzione».

Per quel che riguarda il rapporto tra spese sanitarie e disciplina del bilancio regionale, l'art. 20, commi 1 e 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), dispone

che: «1. Nell'ambito del bilancio regionale le regioni garantiscono un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle Regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l'esercizio in corso. A tal fine le Regioni adottano un'articolazione in capitoli tale da garantire, sia nella sezione dell'entrata che nella sezione della spesa, ivi compresa l'eventuale movimentazione di partite di giro, separata evidenza delle seguenti grandezze: A) Entrate: a) finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante dalle fonti di finanziamento definite nell'atto formale di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle relative fonti di finanziamento intercettate dall'ente regionale, ivi compresa la mobilità attiva programmata per l'esercizio; b) finanziamento sanitario aggiuntivo corrente, quale derivante dagli eventuali atti regionali di incremento di aliquote fiscali per il finanziamento della sanità regionale, dagli automatismi fiscali intervenuti ai sensi della vigente legislazione in materia di copertura dei disavanzi sanitari, da altri atti di finanziamento regionale aggiuntivo, ivi compresi quelli di erogazione dei livelli di assistenza superiori rispetto ai LEA, da pay back e da iscrizione volontaria al Servizio sanitario nazionale; c) finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso; d) finanziamento per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'articolo 20, della legge n. 67 del 1988; B) Spesa: a) spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio e il pay back; b) spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza sanitaria superiori ai LEA; c) spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso; d) spesa per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'articolo 20, della legge n. 67 del 1988. 2. Per garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria, le Regioni: a) accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate, nonché gli importi delle manovre fiscali regionali destinate, nell'esercizio di competenza, al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale standard, come stimati dal competente Dipartimento delle finanze. Ove si verificano la perdita definitiva di quote di finanziamento condizionate alla verifica di adempimenti regionali, ai sensi della legislazione vigente, ovvero un minore importo effettivo delle risorse derivanti dalla manovra fiscale regionale che finanzia l'esercizio, detti eventi sono registrati come cancellazione dei residui attivi nell'esercizio nel quale la perdita si determina definitivamente; b) accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso».

3.2. – Sulla base dell'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006 la Regione Siciliana ha sottoscritto in data 31 luglio 2007 con il Ministero della salute, il Ministero dell'economia e finanze, un Accordo per l'approvazione del Piano di rientro di riorganizzazione, di riqualificazione e di individuazione degli interventi per il perseguimento dell'equilibrio economico ai sensi dell'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

Essa ha poi approvato il Programma Operativo (POR) per gli anni 2010 - 2012 (delibera di Giunta 30 dicembre 2010, n. 497 e decreto dell'Assessore alla salute 30 dicembre 2010, n. 3254), al fine di completare il processo di contenimento e riqualificazione intrapreso con il Piano 2007 - 2009.

Nei suddetti documenti non risulta – tra gli obiettivi e i servizi suscettibili di finanziamento – la finalità di incentivare la ricerca su temi di specifico interesse della Regione.

Per l'esercizio in corso, la Regione siciliana, attraverso apposita nota dell'Assessore alla salute in data 24 gennaio 2013, ha manifestato allo Stato la sua volontà di proseguire l'attuazione del Piano di rientro avvalendosi «della facoltà prevista all'art. 15, comma 20, del D.L. n. 95/2012, convertito in legge n.135/2012 in continuità con il Programma Operativo 2010-2012 di prosecuzione del Piano di rientro, mediante la predisposizione di un “piano di Consolidamento e Sviluppo delle misure strutturali e di innalzamento del livello di qualità del Sistema sanitario Regionale” per il triennio 2013-2015». Con nota del 19 febbraio 2013, prot. 33P, il Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze ha preso atto della opzione esercitata dalla Regione siciliana.

Nell'impugnato disegno di legge non risulta, peraltro, alcun riferimento all'articolazione del bilancio dell'esercizio 2012, secondo quanto previsto dall'art. 20, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 118 del 2011.

4. – Alla luce del complesso quadro normativo e della descritta fattispecie, la questione posta in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., in relazione al divieto, contenuto nella disciplina dei piani di rientro, di estendere il finanziamento a servizi non espressamente previsti dal piano stesso, è fondata.

Tutte le norme evocate nel precedente punto 3.1. costituiscono, oltre che espressione di principi di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 260 del 2012, n. 131 del 2012 e n. 163 del 2011), anche specificazione del principio di copertura della spesa contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto disciplinano meccanismi vincolanti finalizzati a prevenire e a precludere ipotesi di spesa non assistite da adeguato finanziamento. Dette prescrizioni possono essere così sinteticamente riassunte: a) clausola generale di vincolo del PDR sugli interventi regionali presenti e futuri – sia a carattere normativo che amministrativo – con effetto interdittivo di qualsiasi disposizione incompatibile con gli impegni assunti ai fini del risanamento economico-finanziario del disavanzo sanitario regionale in modo da garantire contemporaneamente detto processo di risanamento e i LEA, attraverso un rigoroso percorso di selezione dei servizi finanziabili; b) valorizzazione di un modulo procedimentale “pattizio”, che si concreta nella esplicita condivisione, da parte delle Regioni con disavanzi nel settore sanitario, dei percorsi di risanamento e di specificazione dei LEA finanziati, nonché della facoltà di protrarne, con autonoma iniziativa, i tempi di attuazione; c) necessaria “conciliazione contabile” tra le spese previste nei piani di rientro ed il bilancio di previsione dell'esercizio di riferimento. Quest'ultima regola si ricollega direttamente al principio della previa copertura della spesa in sede legislativa, il quale presuppone il necessario collegamento e la conseguente coerenza tra il fabbisogno finanziario contenuto nella nuova legge o nel disegno di legge e le relative risorse allocate nel bilancio dell'esercizio cui l'entrata in vigore del nuovo provvedimento legislativo pertiene. Come questa Corte ha già avuto modo di affermare, la stretta relazione tra la nuova legge e il bilancio di previsione non può essere demandata «in sede diversa e in un momento successivo a quello indefettibilmente previsto dall'art. 81, quarto comma, Cost.» (sentenza n. 192 del 2012).

Con riguardo ai profili sub a) e b) non è controverso che la Regione siciliana sia stata sottoposta al regime vincolato del piano di rientro e che – su espressa iniziativa di detta Regione – il regime stesso sia stato esteso, senza alcuna interruzione temporale, al triennio 2013 - 2015 per effetto dell'art. 11, comma 1, del d.l. n. 78 del 2011, convertito dalla legge n. 122 del 2010 e dell'esercitata opzione di cui all'art. 15, comma 20, del d.l. n. 95 del 2012,



convertito dalla legge n. 135 del 2012. E' altresì certo che nessun servizio previsto nell'impugnato disegno di legge sia presente tra le attività – ed in particolare all'interno della tabella afferente agli obiettivi generali specifici ed operativi finalizzati ad assicurare i LEA sul territorio regionale – per le quali è consentito l'impiego del Fondo sanitario regionale sottoposto ai vincoli del piano di rientro.

Per questo motivo l'imputazione della spesa al Fondo sanitario regionale, prevista dall'art. 8, comma 1, dell'impugnato disegno di legge n. 483 del 2012, contrasta con le prescrizioni dell'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 296 del 2006 e dell'art. 2, commi 80, secondo periodo, e 95 della legge n. 191 del 2009 e ciò determina la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. Sotto questo profilo non rileva la perdurante vigenza dell'art. 66, comma 9, della legge regionale siciliana 1 settembre 1993, n. 25 (Interventi sanitari per l'occupazione produttiva in Sicilia), il quale consente l'imputazione di una quota di spesa pari all'uno per cento del fondo sanitario regionale per finalità ulteriori rispetto a quelle previste dal piano di rientro. Le citate disposizioni, ed in particolare l'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, ne interdicono comunque la efficacia fino alla piena attuazione del piano di rientro.

Con riguardo al profilo sub c) di corrispondenza tra copertura finanziaria del disegno di legge e articolazione del bilancio, occorre rilevare come la formulazione dell'art. 8, commi 1 e 2, non sia conforme all'art. 20, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 118 del 2011, anch'esso specificativo dell'art. 81, quarto comma, Cost. Il comma 1 dell'art. 8, facendo oscillare il finanziamento tra euro un milione ed euro tre milioni e non quantificando quest'ultimo con criteri certi, lo rende insuscettibile di essere inserito in apposita posta di bilancio correlata alla dimensione finanziaria e alla specificità dell'obiettivo; il comma 2, prevedendo l'impiego di non meglio individuati «singoli fondi strutturali europei», non ne consente il riferimento all'«esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite». Esso impedisce, infatti, la «confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento» e, in definitiva, la «verifica delle ulteriori risorse rese disponibili [dalla Regione] per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale» (art. 20, comma 1, d.lgs. n. 118 del 2011).

5. – Va infine rilevato che correttamente il Commissario regionale ha impugnato, insieme alla norma afferente alla copertura, l'intero disegno di legge. Quest'ultimo è infatti privo dell'indicazione dei mezzi per raggiungere gli obiettivi di natura operativa in esso contemplati. In tal modo viene disatteso un obbligo costituzionale al quale il legislatore, anche regionale (ex plurimis, sentenza n. 68 del 2011), non può sottrarsi, ogni qual volta esso preveda attività che non possano realizzarsi se non per mezzo di una spesa, e quest'ultima possa, e debba, venire quantificata secondo una stima effettuata «in modo credibile» (sentenze n. 214 e n. 115 del 2012). «Spetta infatti alla legge di spesa, e non agli eventuali provvedimenti che vi diano attuazione (sentenza n. 141 del 2010; sentenza n. 9 del 1958), determinare la misura, e la copertura, dell'impegno finanziario richiesto perché essa possa produrre effetto, atteso che, in tal modo, viene altresì definito, in una sua componente essenziale, “il contenuto stesso della decisione politica assunta tramite l'adozione, con effetti immediatamente vincolanti, della disposizione” che sia fonte di spesa (sentenza n. 386 del 2008)» (sentenza n. 214 del 2012).

Omettendo di provvedere in tal senso, anche l'intero disegno di legge impugnato ha violato l'art. 81, quarto comma, Cost., dal che deriva la sua illegittimità. Come questa Corte ha già affermato, un simile vizio, investendo la componente finanziaria della legge di spesa, non può che estendersi al complesso delle disposizioni sostanziali generatrici della stessa (sentenza n. 106 del 2011).

7. – Dunque, il disegno di legge della Regione siciliana n. 483 del 2012 prevede interventi in materia sanitaria non contemplati nel piano di rientro dal disavanzo sanitario e l'art. 8 non individua risorse aggiuntive utilizzabili per tale finalità, ponendosi perciò in contrasto con il principio di copertura della spesa di cui all'art. 81, quarto comma, Cost.

8.– L'ulteriore questione di legittimità costituzionale promossa dal ricorrente in riferimento all'art. 81, quarto comma, in relazione al combinato disposto degli artt. 17 e 19 della legge 196 del 2009, resta assorbita.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della delibera legislativa relativa al disegno di legge n. 483 (Promozione della ricerca sanitaria), approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 30 luglio 2012.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 2013.

## SENTENZA N. 60 ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della deliberazione della Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, del 19 dicembre 2011, n. 4/2011/INPR, concernente “L’approvazione del programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l’anno 2012”, proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano, con ricorso notificato il 18-23 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 27 febbraio 2012, ed iscritto al n. 1 del registro conflitti tra enti 2012.

Visto l’atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri e del Presidente della Corte dei conti;

udito nell’udienza pubblica del 26 febbraio 2013 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

uditi l’avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri e per il Presidente della Corte dei conti e gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano.

[...]

#### *Considerato in diritto*

1.— La Provincia autonoma di Bolzano ha proposto – in riferimento all’articolo 79, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), all’articolo 6, comma 3-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige per l’istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto), e all’articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento) – conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, affinché sia dichiarato che non spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, adottare la deliberazione n. 4/2011/INPR, assunta in data 19 dicembre 2011, concernente

l'approvazione del programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l'anno 2012.

2.— I termini essenziali del conflitto possono essere sintetizzati nei punti seguenti.

2.1.— L'impugnata deliberazione n. 4/2011/INPR della Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, sarebbe illegittima anzitutto in riferimento all'art. 79, terzo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972, perché usurperebbe le funzioni provinciali di vigilanza sulla finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie, nonché il relativo controllo successivo sulla gestione, espressamente riservato alla Provincia di Bolzano.

2.2.— In secondo luogo, essa sarebbe in contrasto con l'art. 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988, come modificato dall'art. 1, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 166 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, in materia di controllo della Corte dei conti), perché l'impugnata deliberazione della Corte dei conti prescinderebbe dagli esiti del controllo successivo sugli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica e sulla sana gestione, avocando allo Stato funzioni di controllo spettanti invece alla Provincia autonoma.

2.3.— Infine, è affermato il contrasto dell'impugnata deliberazione con l'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 266 del 1992, che vieta al legislatore, nelle materie di competenza propria della Regione Trentino-Alto Adige o delle Province autonome, di attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione.

2.4.— In sintesi, la Provincia autonoma ricorrente lamenta sia l'usurpazione da parte dello Stato delle suddette funzioni di controllo e di vigilanza, asserendo la propria esclusiva titolarità in materia per effetto dei richiamati parametri statutari e delle relative norme di attuazione, sia l'illegittimità dell'impugnata deliberazione della Corte dei conti, atteso che i parametri richiamati vieterebbero alla sezione regionale dell'organo di controllo di avviare i pertinenti procedimenti sino all'espletamento dei controlli spettanti all'amministrazione provinciale, la quale è infatti tenuta a dare comunicazione alla stessa Corte dei conti degli esiti dei controlli ad essa riservati.

3.— Nel merito, il ricorso è infondato.

Ai fini della presente decisione, è opportuno distinguere le censure mosse dalla ricorrente in due gruppi in relazione agli argomenti che ne costituiscono i presupposti: il primo si basa sull'assunto che lo Stato e, per esso, la Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, avrebbe avocato a sé funzioni di controllo ascrivibili in via esclusiva all'amministrazione provinciale; il secondo sul convincimento che l'impugnata delibera dell'organo di controllo sarebbe illegittima in quanto lesiva delle prerogative provinciali nella materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», garantite dagli invocati parametri statutari e dalle relative norme di attuazione, interpretate anche alla luce della «clausola di maggior favore» di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e perché all'organo statale di controllo sarebbe preclusa dai medesimi parametri statutari la possibilità di avviare i pertinenti procedimenti sino all'espletamento delle funzioni di vigilanza spettanti

all'amministrazione provinciale, sulla base del presupposto che, nel caso di specie, quelli della Corte dei conti sarebbero configurabili come controlli di secondo grado.

4.— Quanto al primo gruppo di censure, con riguardo all'invocata lesione dell'art. 79, terzo comma, dello Statuto di autonomia, va anzitutto osservato che la previsione che la Provincia di Bolzano concordi con lo Stato «gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo» – evenienza ormai prevista, sia pure in termini facoltizzanti, dall'art. 20 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, con riguardo alla generalità degli enti territoriali – non determina, di per sé, alcuna alterazione del regime dei controlli finanziari orientati alla salvaguardia degli «obiettivi complessivi di finanza pubblica», essendo il conseguimento di questi ultimi tra l'altro espressamente ribadito dallo stesso parametro invocato dalla ricorrente. Al riguardo, questa Corte ha affermato che «l'accordo è lo strumento [...] per conciliare e regolare in modo negoziato [...] il concorso alla manovra di finanza pubblica delle Regioni a Statuto speciale» (sentenze n. 118 del 2012 e n. 82 del 2007), come peraltro postulato, sotto analogo profilo, anche dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), alla cui attuazione gli invocati parametri statuari e le relative norme di attuazione sono dichiaratamente rivolti. Ne consegue che le modalità positivamente determinate mediante le quali le Province autonome di Trento e di Bolzano concordano con il Ministro dell'economia gli obiettivi di finanza pubblica ed esercitano le relative funzioni di coordinamento degli enti locali e delle aziende sanitarie, non attribuiscono alle medesime Province alcun titolo di esclusività nello svolgimento delle pertinenti funzioni di controllo e vigilanza.

4.1.— In secondo luogo, anche a prescindere dalle modalità di determinazione del contributo fornito dalla Provincia autonoma di Bolzano agli obiettivi di finanza pubblica previsti dal patto di stabilità interno, il combinato disposto degli artt. 79, terzo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972 e 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988 non vale ad attribuire all'amministrazione provinciale le funzioni di controllo e vigilanza sul conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie in modo da escludere anche quello della Corte dei conti.

Al riguardo, è necessario fornire una breve ricostruzione del quadro normativo in cui si colloca l'impugnata delibera della sezione regionale della Corte dei conti. Introdotto dall'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), il controllo successivo sulla gestione economico-finanziaria del complesso delle amministrazioni pubbliche, assunto in funzione di referto al Parlamento e alle altre assemblee elettive, è volto a verificare, anche in corso di esercizio, la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni di ciascuna amministrazione. La funzione di controllo sugli equilibri di bilancio spettante alla Corte dei conti è stata espressamente estesa a tutti gli enti territoriali dall'articolo 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), ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Successivamente, in punto di controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale – ai quali si riferiscono le censure della ricorrente nel presente giudizio –, l'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006) ha attribuito alla Corte dei conti un controllo diretto sui bilanci anche attraverso i revisori dei conti, nei confronti dei quali vengono emanate apposite linee-guida

(art. 1, comma 167, della legge n. 266 del 2005). Le richiamate disposizioni hanno pertanto esteso a tutto il territorio nazionale i controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale ai fini del rispetto del patto di stabilità interno e degli equilibri della finanza pubblica, configurando un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e consuntivi di ciascun ente locale. Infine, l'art. 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, entrato in vigore nelle more del presente giudizio, ha rafforzato i controlli attribuiti alle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali, ai fini della verifica degli equilibri di bilancio, in esito ai quali – in caso di mancato adeguamento dell'ente locale alle pronunce di accertamento di irregolarità contabili o di eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica – è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

4.2.— Tanto premesso, questa Corte ha chiarito che il suddetto controllo – positivamente disciplinato dalle norme summenzionate e, per gli enti locali e per gli enti del Servizio sanitario nazionale, dall'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 – è finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea (ex plurimis, sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006). Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267 del 2006; analogamente, anche le sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011 e n. 179 del 2007). Ne consegue che tale controllo si pone in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006).

Nel pronunciarsi sulla conformità a Costituzione delle norme che disciplinano tale tipologia di controllo, in relazione agli enti locali e agli enti del Servizio sanitario nazionale (art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005), questa Corte ha altresì affermato che esso «è ascrivibile alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità, di tipo complementare al controllo sulla gestione amministrativa» (sentenza n. 179 del 2007), di cui invece la ricorrente Provincia autonoma di Bolzano rivendica la titolarità esclusiva in forza dei richiamati parametri statutarî e delle norme di attuazione.

Dal quadro normativo sopra ricostruito e dalla richiamata giurisprudenza di questa Corte consegue che tale controllo si pone su un piano distinto da quello ascrivibile alle funzioni di controllo e vigilanza sulla gestione amministrativa spettanti alla Provincia autonoma di Bolzano, non potendosi desumere dalle norme statutarie e dalle relative norme di attuazione, invocate a parametro nel presente giudizio, alcun principio di esclusività in merito alla titolarità di funzioni di controllo e di vigilanza sul conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie. Né, in maniera speculare, il suddetto controllo della Corte dei conti sulla gestione economico-finanziaria preclude in alcun modo

l'istituzione di ulteriori controlli riconducibili all'amministrazione provinciale ai sensi di quanto previsto dall'art. 79, terzo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972 e dall'art. 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988, a fortiori in seguito alle modificazioni e integrazioni apportate dall'articolo 2, commi da 107 a 125, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010) alle norme statutarie, in esito al cosiddetto Accordo di Milano (sottoscritto il 30 novembre del 2009 tra i Ministri dell'economia e delle finanze e per la semplificazione normativa e i Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano), le quali hanno ulteriormente differenziato lo statuto di autonomia in materia finanziaria e tributaria.

Non vale, in senso contrario, richiamare il carattere “collaborativo” dei controlli sugli enti locali e sulle aziende sanitarie attribuiti alla Provincia autonoma di Bolzano, espressamente affermato dall'art. 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988, al fine di dedurre l'interferenza dei controlli programmati dall'impugnata delibera della sezione regionale della Corte dei conti con il piano dei controlli riservati all'amministrazione provinciale. Infatti, l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d. l. n. 174 del 2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, piuttosto ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio, che si collocano pertanto su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa, almeno per qualche riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e la regolarità dei conti. Né si potrebbe, sotto altro profilo, lamentare un'irragionevole limitazione dell'autonomia degli enti locali – in ogni caso semmai imputabile al suddetto *ius superveniens*, non oggetto di impugnazione nel presente giudizio –, in forza del diverso interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost., rispetto ai quali l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 – puntualmente richiamato nella premessa della delibera oggetto di impugnazione – integra i parametri interposti di costituzionalità nel presente conflitto. In ciò infatti tra l'altro si differenziano, quanto a parametro e finalità perseguite, i controlli della Corte dei conti rispetto a quelli spettanti alla Provincia autonoma, a fortiori alla luce del peculiare status che connota le autonomie locali nelle regioni ad autonomia differenziata e che conseguentemente giustifica il concorso dei controlli esterni, attribuiti ad un organo di garanzia terzo e indipendente rispetto all'amministrazione provinciale, a fini di tutela degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica.

In definitiva, le norme statutarie e quelle di relativa attuazione (invocate, queste ultime, dalla ricorrente a parametro interposto nel presente giudizio), nonché il quadro normativo e quello delineato dalla giurisprudenza di questa Corte, non consentono di ricondurre in via esclusiva all'amministrazione provinciale le funzioni di controllo e di vigilanza sul conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie. Diversamente, non si spiegherebbero, tra l'altro, i previsti obblighi di comunicazione degli esiti dei controlli spettanti all'amministrazione provinciale alla competente sezione della Corte dei conti (art. 79, terzo comma, ultimo periodo, del d.P.R. n. 670 del 1972 e art. 6, comma 3-bis, ultimo periodo, del d.P.R. n. 305 del 1988).

4.3.— Risulta infine inconferente il richiamo della Provincia autonoma ricorrente all'art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 266 del 1992, avendo questa Corte già espressamente affermato la compatibilità di funzioni statali di controllo e sanzionatorie con la norma di attuazione statutaria invocata a parametro interposto nel presente giudizio (sentenze n. 159 del 2008 e n. 97 del 2001). Ne consegue che la sopra menzionata norma di attuazione statutaria non determina effetti preclusivi rispetto all'esercizio della funzione di controllo sulla gestione

economico-finanziaria in riferimento ai richiamati parametri costituzionali e comunitari, che risulta comunque distinta dalle funzioni di vigilanza alle quali invece si riferisce, stando al suo tenore letterale, l'art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 266 del 1992 (su tale distinzione, sentenze n. 161 e n. 63 del 2012, n. 153 e n. 78 del 2011). Del resto questa Corte, anche alla luce della richiamata distinzione tra funzioni di controllo sulla legalità e regolarità della gestione economico-finanziaria spettanti alla Corte dei conti e funzioni di controllo e vigilanza svolte dalle Regioni e dagli enti locali sulla gestione amministrativa, ha espressamente affermato – anche in riferimento agli enti territoriali dotati di autonomia speciale – che il legislatore è comunque libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controllo, purché questo abbia un suo fondamento costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 179 del 2007, n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995).

Né vale, al fine di affermare il carattere esclusivo delle funzioni di controllo e di vigilanza sugli obiettivi di finanza pubblica e di sana gestione degli enti locali e delle aziende sanitarie, attribuito all'amministrazione provinciale dai menzionati parametri statutari e dalle relative norme di attuazione, il richiamo della Provincia autonoma ricorrente alle sentenze di questa Corte n. 228 del 1993 e n. 171 del 2005, peraltro riferibili al quadro normativo previgente alle sopravvenute modificazioni della norma statutaria e delle relative norme di attuazione invocate a parametro nel presente giudizio.

Il richiamo a tali precedenti è inconferente. Infatti, con la prima sentenza, è stata annullata la lettera-avviso del Ministro del tesoro che rivendicava poteri di ispezione sull'unità sanitaria locale n. 2 di Merano, i quali si collocavano, sulla base della disciplina dettata dall'art. 29 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 (Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato) e dall'articolo 3 della legge 26 luglio 1939, n. 1037 (Ordinamento della Ragioneria generale dello Stato), su un piano sovrapponibile ai poteri di vigilanza attribuiti all'amministrazione provinciale dalle norme statutarie e di relativa attuazione allora vigenti (sentenza n. 182 del 1997). La ricostruita funzione di controllo sulla legalità e regolarità della gestione economico-finanziaria svolta dalla Corte dei conti si configura invece in termini ben diversi, quanto a parametro e finalità perseguite: questi ineriscono alla tutela degli equilibri complessivi della finanza pubblica posti dai menzionati parametri costituzionali e dai richiamati obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Con la seconda sentenza richiamata dalla ricorrente, questa Corte ha invece negato che spetti alla Corte dei conti sottoporre alla certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio l'ipotesi di accordo di settore per il personale con la qualifica di direttore della Provincia autonoma di Trento. In quel giudizio, la pronuncia è stata motivata sulla base della circostanza che l'art. 60, comma 3, della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7 (Revisione dell'ordinamento del personale della Provincia autonoma di Trento), in materia di contrattazione collettiva, configurava un modello di controllo che replicava quello previsto dall'art. 51 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), quando era ancora prevista l'autorizzazione governativa alla sottoscrizione dell'accordo. Di conseguenza, una volta modificata la norma a cui rinviava la sopra menzionata legge provinciale, non operando quest'ultima un rinvio "mobile" ma un rinvio "fisso", veniva a mancare il presupposto normativo affinché la Corte dei conti potesse esercitare la propria funzione di controllo. Il dispositivo della sentenza richiamata dalla ricorrente risulta quindi strettamente connesso alle sopravvenute modificazioni del quadro normativo allora vigente.

5.— Con un secondo gruppo di censure, argomentate più approfonditamente nella memoria depositata in data 5 febbraio 2012, la Provincia autonoma ricorrente deduce l'illegittimità



dell'impugnata delibera della sezione regionale della Corte dei conti in quanto lesiva delle prerogative provinciali nella materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» nonché in forza del divieto opponibile all'organo statale di controllo di avviare i pertinenti procedimenti sino all'espletamento delle funzioni di vigilanza spettanti all'amministrazione provinciale e alla comunicazione dei relativi esiti.

Tali censure non sono fondate.

5.1.— Quanto al primo argomento dedotto dalla ricorrente, questa Corte ha già affermato che il sopra ricostruito controllo di legalità e regolarità della gestione economico-finanziaria risulta estensibile alle Regioni e alle Province dotate di autonomia differenziata (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006), non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della “finanza pubblica allargata” (sentenza n. 425 del 2004) e che pertanto sono ad esse opponibili i principi di coordinamento della finanza pubblica (ex plurimis, sentenze n. 229 del 2011, n. 289 e n. 120 del 2008). Infatti, le norme sopra menzionate – e, in particolare l'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005, a cui si richiama la delibera impugnata nel presente giudizio – concorrendo «alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno» (sentenze n. 198 del 2012 e n. 179 del 2007), hanno introdotto controlli di legalità e di regolarità sulle finanze pubbliche attribuiti alla Corte dei conti in riferimento alle compatibilità poste dagli articoli 81 e 119 Cost. e agli obiettivi parametrici di governo dei conti pubblici concordati in sede europea ai quali il legislatore regionale, ancorché dotato di autonomia speciale, non può sottrarre gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale.

5.2.— Quanto al secondo argomento dedotto, la Provincia autonoma ricorrente muove dal presupposto errato che le funzioni spettanti alla Corte dei conti siano configurabili come controlli di secondo grado. Alla luce del quadro normativo già delineato dall'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994, questa Corte ha invece chiarito che il controllo sulla gestione economico-finanziaria degli enti territoriali non si connota, in senso stretto, come controllo di secondo grado. Intervenendo infatti anche in via preventiva e in corso di esercizio, ed essendo attribuito alla Corte dei conti in veste di organo terzo (ex plurimis, sentenze n. 267 del 2006 e n. 64 del 2005), al servizio dello Stato-ordinamento (ex plurimis, sentenze n. 267 del 2006, n. 470 del 1997 e n. 29 del 1995), esso risulta piuttosto collocabile nel quadro delle complessive relazioni sinergiche e funzionali con riguardo all'esercizio dell'attività di controllo esterno, finalizzate a garantire il rispetto dei richiamati parametri costituzionali e degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea (ex plurimis, sentenze n. 267 del 2006, n. 181 del 1999, n. 470 del 1997, n. 29 del 1995).

Ne consegue l'infondatezza del ricorso, posta la collocazione delle funzioni di controllo rispettivamente spettanti alla Corte dei conti e alla Provincia autonoma di Bolzano su piani distinti, seppur concorrenti nella verifica delle condizioni di tenuta del sistema economico-finanziario nazionale. Alla Corte dei conti è infatti attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico. Alla Provincia autonoma spettano invece diverse forme di controllo interno sulla gestione delle risorse finanziarie, ancorché declinate in forma differenziata rispetto agli altri enti territoriali secondo quanto previsto dalle peculiari condizioni dello statuto di autonomia. Né può trascurarsi che tale distinzione, su cui poggia

l'estensione agli enti territoriali dotati di autonomia speciale del controllo sulla legalità e sulla regolarità della gestione economico-finanziaria, assunta ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, adottare la deliberazione n. 4/2011/INPR, concernente l'approvazione del programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l'anno 2012, impugnata dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso per conflitto di attribuzione indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2013.

## La normativa rilevante

Il paragrafo raccoglie le principali norme costituzionali citate nella giurisprudenza della Corte costituzionale (*Cost., artt. 11, 81, 97, 117, 119 e 120*), nonché la *legge costituzionale n. 1 del 2012*, la legge “rinforzata” n. 243 del 2012 e le principali norme della legislazione statale e regionali ritenute rilevanti dalle più recenti pronunce della Corte.

### Parametri costituzionali

*Cost., artt. 11, 81, 97, 117, 119 e 120*

Art. 11.

L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

Art. 81.

(Testo applicabile fino all'esercizio finanziario relativo all'anno 2013)

Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.

Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.

\*\*\*

(Testo applicabile a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014)<sup>1 2</sup>

---

<sup>1</sup> Articolo così sostituito dall'art. 1 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1. Le disposizioni di cui alla citata legge costituzionale si applicano, ai sensi di quanto prescritto dal comma 1 dell'art. 6 della stessa, a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014.

<sup>2</sup> L'art. 5 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 prevede quanto segue: «1. La legge di cui all'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, disciplina, per il complesso delle pubbliche amministrazioni, in particolare:

a) le verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica;

b) l'accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni, distinguendo tra quelli dovuti all'andamento del ciclo economico, all'inefficacia degli interventi e agli eventi eccezionali;

Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.

Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.

---

c) il limite massimo degli scostamenti negativi cumulati di cui alla lettera b) del presente comma corretti per il ciclo economico rispetto al prodotto interno lordo, al superamento del quale occorre intervenire con misure di correzione;

d) la definizione delle gravi recessioni economiche, delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali quali eventi eccezionali, ai sensi dell'articolo 81, secondo comma, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, al verificarsi dei quali sono consentiti il ricorso all'indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico e il superamento del limite massimo di cui alla lettera c) del presente comma sulla base di un piano di rientro;

e) l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica;

f) l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio;

g) le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lettera d) del presente comma, anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali.

2. La legge di cui al comma 1 disciplina altresì:

a) il contenuto della legge di bilancio dello Stato;

b) la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'articolo 4 della presente legge costituzionale;

c) le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

3. La legge di cui ai commi 1 e 2 è approvata entro il 28 febbraio 2013.

4. Le Camere, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni».

Art. 97.

(Testo applicabile fino all'esercizio finanziario relativo all'anno 2013)

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

\*\*\*

(Testo applicabile a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014)

Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico<sup>1</sup>.

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

Art. 117<sup>2</sup>.

(Testo applicabile a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2013).

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;

b) immigrazione;

c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;

d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;

e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;

---

<sup>1</sup> Comma così premesso dall'art. 2 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1. Le disposizioni di cui alla citata legge costituzionale si applicano, ai sensi di quanto prescritto dal comma 1 dell'art. 6 della stessa, a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014. V. anche l'art. 5 della suddetta legge costituzionale.

<sup>2</sup> Articolo così sostituito con l'art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; *referendum* statali; elezione del Parlamento europeo;

g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;

h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;

i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;

l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;

m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;

n) norme generali sull'istruzione;

o) previdenza sociale;

p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;

q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;

r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;

s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.

\*\*\*

(Testo applicabile fino all'esercizio finanziario relativo all'anno 2014)

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;

b) immigrazione;

c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;

d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;

e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie<sup>3</sup>;

f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; *referendum* statali; elezione del Parlamento europeo;

g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;

h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;

i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;

l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;

m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;

n) norme generali sull'istruzione;

o) previdenza sociale;

---

<sup>3</sup> Lettera così modificata dalla lettera a) dell'art. 3 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1. Le disposizioni di cui alla citata legge costituzionale n. 1 del 2012 si applicano, ai sensi di quanto prescritto dall'art. 6 della stessa, a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014. V. anche l'art. 5 della suddetta legge costituzionale.

p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;

q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;

r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;

s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario<sup>4</sup>; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principî fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.

---

<sup>4</sup> Voce competenziale così modificata dalla lettera b) dell'art. 3 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1. Le disposizioni di cui alla citata legge costituzionale n. 1 del 2012 si applicano, ai sensi di quanto prescritto dall'art. 6 della stessa, a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014. V. anche l'art. 5 della suddetta legge costituzionale.



Art. 119<sup>1</sup>.

(Testo applicabile fino all'esercizio finanziario 2013)

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

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.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

\*\*\*

(Testo applicabile a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014)

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea<sup>2</sup>.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

---

<sup>1</sup> Articolo così sostituito con l'art. 5 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

<sup>2</sup> Comma così modificato dalla lettera a) del comma 1 dell'art. 4 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1. Le disposizioni di cui alla citata legge costituzionale si applicano, ai sensi di quanto prescritto dal comma 1 dell'art. 6 della stessa, a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014. V. anche l'art. 5 della suddetta legge costituzionale.

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.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti<sup>3</sup>.

#### Art. 120<sup>4</sup>.

La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

---

<sup>3</sup> Comma così modificato dalla lettera *b*) del comma 1 dell'art. 4 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1. Le disposizioni di cui alla citata legge costituzionale si applicano, ai sensi di quanto prescritto dal comma 1 dell'art. 6 della stessa, a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014. V. anche l'art. 5 della suddetta legge costituzionale.

<sup>4</sup> Articolo così sostituito con l'art. 6 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

## **Legge costituzionale n. 1. del 20 aprile 2012**

(Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale).

Pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 23 aprile 2012, n. 95.

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato;

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Promulga

la seguente legge costituzionale:

Art. 1

1. L'articolo 81 della Costituzione è sostituito dal seguente: «Art. 81. - Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali. Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte. Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi. Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale».

Art. 2

1. All'articolo 97 della Costituzione, al primo comma è premesso il seguente: «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico».

Art. 3

1. All'articolo 117 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al secondo comma, lettera e), dopo le parole: «sistema tributario e contabile dello Stato;» sono inserite le seguenti: «armonizzazione dei bilanci pubblici;»;
- b) al terzo comma, primo periodo, le parole: «armonizzazione dei bilanci pubblici e» sono soppresse.

Art. 4

1. All'articolo 119 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al primo comma sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea»;
- b) al sesto comma, secondo periodo, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio».

Art. 5

1. La legge di cui all'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, disciplina, per il complesso delle pubbliche amministrazioni, in particolare:

- a) le verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica;
- b) l'accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni, distinguendo tra quelli dovuti all'andamento del ciclo economico, all'inefficacia degli interventi e agli eventi eccezionali;
- c) il limite massimo degli scostamenti negativi cumulati di cui alla lettera b) del presente comma corretti per il ciclo economico rispetto al prodotto interno lordo, al superamento del quale occorre intervenire con misure di correzione;

d) la definizione delle gravi recessioni economiche, delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali quali eventi eccezionali, ai sensi dell'articolo 81, secondo comma, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, al verificarsi dei quali sono consentiti il ricorso all'indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico e il superamento del limite massimo di cui alla lettera c) del presente comma sulla base di un piano di rientro;

e) l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica;

f) l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio;

g) le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lettera d) del presente comma, anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali.

2. La legge di cui al comma 1 disciplina altresì:

a) il contenuto della legge di bilancio dello Stato;

b) la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'articolo 4 della presente legge costituzionale;

c) le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

3. La legge di cui ai commi 1 e 2 è approvata entro il 28 febbraio 2013.

4. Le Camere, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni.

Art. 6

1. Le disposizioni di cui alla presente legge costituzionale si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014.

La presente legge costituzionale, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

## **Legge n. 243 del 24 dicembre 2012**

(Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione).

Pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 12 del 15 gennaio 2013.

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato;

### IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Promulga

la seguente legge:

#### Capo I

#### Oggetto e definizioni

##### Art. 1 Oggetto

In vigore dal 30 gennaio 2013

1. La presente legge costituisce attuazione dell'*articolo 81, sesto comma, della Costituzione*, come sostituito dalla *legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1*, e dell'articolo 5 della medesima legge costituzionale.
2. La presente legge può essere abrogata, modificata o derogata solo in modo espresso da una legge successiva approvata ai sensi dell'*articolo 81, sesto comma, della Costituzione*.

##### Art. 2 Definizioni

In vigore dal 30 gennaio 2013

1. Ai fini della presente legge, si intendono:
  - a) per «amministrazioni pubbliche» gli enti individuati con le procedure e gli atti previsti, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, dalla normativa in materia di contabilità e finanza pubblica, articolati nei sottosectori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale;
  - b) per «conto consolidato» il conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche formato dagli aggregati contabili delle entrate e delle spese di tali amministrazioni, classificati in conformità alle modalità stabilite dall'ordinamento dell'Unione europea;
  - c) per «saldo del conto consolidato» l'indebitamento netto o l'accreditamento netto come definiti ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi di cui al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;
  - d) per «saldo strutturale» il saldo del conto consolidato corretto per gli effetti del ciclo economico al netto delle misure una tantum e temporanee e, comunque, definito in conformità all'ordinamento dell'Unione europea;
  - e) per «obiettivo di medio termine» il valore del saldo strutturale individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea;
  - f) per «fase favorevole e fase avversa del ciclo economico» le fasi del ciclo economico individuate come tali sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea;
  - g) per «obiettivi programmati» gli obiettivi di cui all'articolo 3, comma 3;
  - h) per «saldo netto da finanziare o da impiegare» il risultato differenziale tra le entrate tributarie, extratributarie, da alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e da riscossione di crediti e le spese correnti e in conto capitale.
2. Gli obiettivi riferiti ai saldi di cui al comma 1, lettere c) e d), e il valore di cui al medesimo comma 1, lettera e), sono indicati nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio presentati dal Governo alle Camere per le conseguenti deliberazioni parlamentari.

## Capo II

### Equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche

#### Art. 3 Principio dell'equilibrio dei bilanci

In vigore dal 30 gennaio 2013

1. Le amministrazioni pubbliche concorrono ad assicurare l'equilibrio dei bilanci ai sensi dell'articolo 97, primo comma, della Costituzione.
2. L'equilibrio dei bilanci corrisponde all'obiettivo di medio termine.
3. I documenti di programmazione finanziaria e di bilancio stabiliscono, per ciascuna annualità del periodo di programmazione, obiettivi del saldo del conto consolidato, articolati per sottosettori, tali da assicurare almeno il conseguimento dell'obiettivo di medio termine ovvero il rispetto del percorso di avvicinamento a tale obiettivo nei casi previsti dagli articoli 6 e 8. Nei medesimi documenti sono indicate le misure da adottare per conseguire gli obiettivi del saldo del conto consolidato.
4. Gli obiettivi di cui al comma 3 possono, in conformità all'ordinamento dell'Unione europea, tenere conto dei riflessi finanziari delle riforme strutturali con un impatto positivo significativo sulla sostenibilità delle finanze pubbliche
5. L'equilibrio dei bilanci si considera conseguito quando il saldo strutturale, calcolato nel primo semestre dell'esercizio successivo a quello al quale si riferisce, soddisfa almeno una delle seguenti condizioni:
  - a) risulta almeno pari all'obiettivo di medio termine ovvero evidenzia uno scostamento dal medesimo obiettivo inferiore a quello indicato dall'articolo 8, comma 1;
  - b) assicura il rispetto del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine nei casi previsti dagli articoli 6 e 8 ovvero evidenzia uno scostamento dal medesimo percorso inferiore a quello indicato dall'articolo 8, comma 1.

#### Art. 4 Sostenibilità del debito pubblico

In vigore dal 30 gennaio 2013

1. Le amministrazioni pubbliche concorrono ad assicurare la sostenibilità del debito pubblico ai sensi dell'*articolo 97, primo comma, della Costituzione*.
2. I documenti di programmazione finanziaria e di bilancio stabiliscono obiettivi relativi al rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo coerenti con quanto disposto dall'ordinamento dell'Unione europea.
3. Qualora il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo superi il valore di riferimento definito dall'ordinamento dell'Unione europea, in sede di definizione degli obiettivi di cui all'articolo 3, comma 3, si tiene conto della necessità di garantire una riduzione dell'eccedenza rispetto a tale valore in coerenza con il criterio e la disciplina in materia di fattori rilevanti previsti dal medesimo ordinamento.
4. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 6, comma 6, non è consentito il ricorso all'indebitamento per realizzare operazioni relative alle partite finanziarie.

#### Art. 5 Regole sulla spesa

In vigore dal 30 gennaio 2013

1. Il tasso annuo programmato di crescita della spesa delle amministrazioni pubbliche, al netto delle poste indicate dalla normativa dell'Unione europea, non può essere superiore al tasso di riferimento calcolato in coerenza con la medesima normativa.
2. Al fine di assicurare il rispetto del tasso di crescita di cui al comma 1 e il conseguimento degli obiettivi programmatici, i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio indicano, per il triennio di riferimento, il livello della spesa delle amministrazioni pubbliche.
3. Il Ministro dell'economia e delle finanze, avvalendosi della collaborazione delle amministrazioni interessate, provvede al monitoraggio del rispetto del livello di cui al comma

2. Il Governo, qualora preveda il superamento di tale livello, trasmette una relazione alle Camere, evidenziando le eventuali misure correttive da adottare al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi programmatici.

#### Art. 6 Eventi eccezionali e scostamenti dall'obiettivo programmatico strutturale

In vigore dal 30 gennaio 2013

1. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 8, scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico sono consentiti esclusivamente in caso di eventi eccezionali.

2. Ai fini della presente legge, per eventi eccezionali, da individuare in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, si intendono:

a) periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea;

b) eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese.

3. Il Governo, qualora, al fine di fronteggiare gli eventi di cui al comma 2, ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico, sentita la Commissione europea, presenta alle Camere, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, una relazione con cui aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, nonché una specifica richiesta di autorizzazione che indichi la misura e la durata dello scostamento, stabilisca le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definisca il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico, commisurandone la durata alla gravità degli eventi di cui al comma 2. Il piano di rientro è attuato a decorrere dall'esercizio successivo a quelli per i quali è autorizzato lo scostamento per gli eventi di cui al comma 2, tenendo conto dell'andamento del ciclo economico. La deliberazione con la quale ciascuna Camera autorizza lo scostamento e approva il piano di rientro è adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

4. Le risorse eventualmente reperite sul mercato ai sensi del comma 3 possono essere utilizzate esclusivamente per le finalità indicate nella richiesta di cui al medesimo comma.

5. Il piano di rientro può essere aggiornato con le modalità di cui al comma 3 al verificarsi di ulteriori eventi eccezionali ovvero qualora, in relazione all'andamento del ciclo economico, il Governo intenda apportarvi modifiche.

6. Le procedure di cui al comma 3 si applicano altresì qualora il Governo intenda ricorrere all'indebitamento per realizzare operazioni relative alle partite finanziarie al fine di fronteggiare gli eventi straordinari di cui al comma 2, lettera b).

### Capo III

#### Meccanismo di correzione

#### Art. 7 Monitoraggio degli scostamenti rispetto agli obiettivi di finanza pubblica

In vigore dal 30 gennaio 2013

1. Il Ministro dell'economia e delle finanze assicura il monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica. Il Governo, qualora preveda che nell'esercizio finanziario in corso si determinino scostamenti del saldo del conto consolidato o del saldo strutturale rispetto agli obiettivi programmatici, riferisce alle Camere.

#### Art. 8 Meccanismo di correzione degli scostamenti rispetto all'obiettivo programmatico strutturale

In vigore dal 30 gennaio 2013

1. Il Governo, nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, in base ai dati di consuntivo, verifica se, rispetto all'obiettivo programmatico, si registri uno scostamento negativo del saldo strutturale, con riferimento al risultato dell'esercizio precedente ovvero, in

termini cumulati, ai risultati dei due esercizi precedenti, pari o superiore allo scostamento considerato significativo dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli accordi internazionali in materia, ad esclusione degli scostamenti autorizzati ai sensi dell'articolo 6. Il Governo, qualora stimi che tale scostamento si rifletta sui risultati previsti per gli anni compresi nel periodo di programmazione, ne evidenzia l'entità e le cause e indica contestualmente misure tali da assicurare, almeno a decorrere dall'esercizio finanziario successivo a quello in cui è stato accertato lo scostamento, il conseguimento dell'obiettivo programmatico strutturale.

2. I documenti di programmazione finanziaria e di bilancio indicano la misura e l'articolazione temporale delle correzioni di cui al comma 1 a carico dei singoli sottosettori, anche tenendo conto del rispettivo concorso allo scostamento e delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica.

3. Le deliberazioni parlamentari di cui all'articolo 6, comma 3, possono disporre la sospensione dell'operatività del meccanismo di correzione previsto dal presente articolo sino all'esercizio precedente a quello a partire dal quale ha inizio l'attuazione del piano di rientro di cui al medesimo comma.

## Capo IV

### Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico

#### Art. 9 Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali

In vigore dal 30 gennaio 2013

1. I bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano:

a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali;

b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.

2. Salvo quanto previsto dall'articolo 10, comma 4, qualora, in sede di rendiconto di gestione, un ente di cui al comma 1 del presente articolo registri un valore negativo dei saldi di cui al medesimo comma 1, lettere a) e b), adotta misure di correzione tali da assicurarne il recupero entro il triennio successivo.

3. Eventuali saldi positivi sono destinati all'estinzione del debito maturato dall'ente. Nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dell'equilibrio dei bilanci, i saldi positivi di cui al primo periodo possono essere destinati anche al finanziamento di spese di investimento con le modalità previste dall'articolo 10.

4. Con legge dello Stato sono definite le sanzioni da applicare agli enti di cui al comma 1 nel caso di mancato conseguimento dell'equilibrio gestionale sino al ripristino delle condizioni di equilibrio di cui al medesimo comma 1, lettere a) e b), da promuovere anche attraverso la previsione di specifici piani di rientro.

5. Nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge, al fine di assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, la legge dello Stato, sulla base di criteri analoghi a quelli previsti per le amministrazioni statali e tenendo conto di parametri di virtuosità, può prevedere ulteriori obblighi a carico degli enti di cui al comma 1 in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del complesso delle amministrazioni pubbliche.

6. Le disposizioni di cui al comma 5 si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione.



## Art. 10 Ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali

In vigore dal 30 gennaio 2013

1. Il ricorso all'indebitamento da parte delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento con le modalità e nei limiti previsti dal presente articolo e dalla legge dello Stato.
2. In attuazione del comma 1, le operazioni di indebitamento sono effettuate solo contestualmente all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, nei quali sono evidenziate l'incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari futuri nonché le modalità di copertura degli oneri corrispondenti.
3. Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione, come definito dall'articolo 9, comma 1, lettera a). A tal fine, ogni anno i comuni, le province e le città metropolitane comunicano alla regione di appartenenza ovvero alla provincia autonoma di appartenenza, secondo modalità stabilite con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 5 del presente articolo, il saldo di cassa di cui all'articolo 9, comma 1, lettera a), che l'ente locale prevede di conseguire, nonché gli investimenti che intende realizzare attraverso il ricorso all'indebitamento o con i risultati di amministrazione degli esercizi precedenti. Ciascun ente territoriale può in ogni caso ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione.
4. Qualora, in sede di rendiconto, non sia rispettato l'equilibrio di cui al comma 3, primo periodo, il saldo negativo concorre alla determinazione dell'equilibrio della gestione di cassa finale dell'anno successivo del complesso degli enti della regione interessata, compresa la medesima regione, ed è ripartito tra gli enti che non hanno rispettato il saldo previsto.
5. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo.

## Art. 11 Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali

In vigore dal 30 gennaio 2013

1. È istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze il Fondo straordinario per il concorso dello Stato, nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali, al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, alimentato da quota parte delle risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo economico del saldo del conto consolidato. L'ammontare della dotazione del Fondo di cui al presente comma è determinato nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, sulla base della stima degli effetti dell'andamento del ciclo economico, tenendo conto della quota di entrate proprie degli enti di cui all'articolo 10, comma 1, influenzata dall'andamento del ciclo economico.
2. Qualora le Camere autorizzino scostamenti temporanei del saldo strutturale rispetto all'obiettivo programmatico ai sensi dell'articolo 6, l'ammontare del Fondo di cui al comma 1 del presente articolo è determinato anche tenendo conto delle conseguenze degli eventi di cui al medesimo articolo 6 sulla finanza degli enti di cui all'articolo 10, comma 1.
3. Il Fondo di cui al comma 1 è ripartito tra gli enti di cui all'articolo 10, comma 1, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, tenendo conto della quota di entrate proprie di ciascun ente influenzata dall'andamento del ciclo economico e degli effetti degli eventi di cui al comma 2 del presente articolo sulla finanza dei singoli enti. Lo schema di decreto è trasmesso

alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario. I pareri sono espressi entro trenta giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato.

#### Art. 12 Concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico

In vigore dal 30 gennaio 2013

1. Le regioni, i comuni, le province, le città metropolitane e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche ai sensi del presente articolo, nonché, secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge.
2. Nelle fasi favorevoli del ciclo economico, i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, tenendo conto della quota di entrate proprie degli enti di cui al comma 1 influenzata dall'andamento del ciclo economico, determinano la misura del contributo del complesso dei medesimi enti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Tale contributo è incluso tra le spese di cui all'articolo 9, comma 1, lettera a).
3. Il contributo di cui al comma 2 è ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, tenendo conto della quota di entrate proprie di ciascun ente influenzata dall'andamento del ciclo economico. Lo schema del decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario. I pareri sono espressi entro trenta giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato.

### Capo V

#### Equilibrio dei bilanci delle amministrazioni pubbliche non territoriali

##### Art. 13 Equilibrio dei bilanci delle amministrazioni pubbliche non territoriali

In vigore dal 30 gennaio 2013

1. I bilanci delle amministrazioni pubbliche non territoriali che adottano la contabilità finanziaria si considerano in equilibrio quando, sia in fase di previsione che di rendiconto, registrano un saldo non negativo in termini di cassa e di competenza tra le entrate finali e le spese finali. Ai fini della determinazione del saldo, l'avanzo di amministrazione può essere utilizzato, nella misura di quanto effettivamente realizzato, solo successivamente all'approvazione del rendiconto e comunque nel rispetto di eventuali condizioni e limiti previsti dalla legge dello Stato.
2. I bilanci delle amministrazioni pubbliche non territoriali che adottano esclusivamente la contabilità economico-patrimoniale si considerano in equilibrio quando risultano conformi ai criteri stabiliti con legge dello Stato.
3. Con legge dello Stato possono essere stabiliti ulteriori criteri al fine di assicurare l'equilibrio dei bilanci delle amministrazioni di cui al presente articolo, anche con riferimento alle singole categorie di amministrazioni, nonché i criteri per il recupero di eventuali disavanzi e le sanzioni conseguenti al mancato rispetto dell'equilibrio.

### Capo VI

#### Bilancio dello Stato

##### Art. 14 Principio dell'equilibrio del bilancio dello Stato

In vigore dal 30 gennaio 2013

1. L'equilibrio del bilancio dello Stato corrisponde ad un valore del saldo netto da finanziare o da impiegare coerente con gli obiettivi programmatici di cui all'articolo 3, comma 3.

2. La legge di bilancio indica il valore di cui al comma 1 per ciascuno degli anni del triennio di riferimento.
3. I nuovi o maggiori oneri derivanti dalla legge di bilancio devono risultare compatibili con il rispetto dell'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio stesso, determinato ai sensi dell'articolo 3 e del comma 1 del presente articolo.
4. Il rendiconto generale dello Stato indica il saldo netto da finanziare effettivamente conseguito nell'anno di riferimento e dà autonoma evidenza degli eventuali scostamenti rispetto al valore indicato dalla legge di bilancio ai sensi del comma 2. Nella relazione allegata al disegno di legge recante il rendiconto generale dello Stato sono evidenziate le ragioni dello scostamento rispetto al valore indicato dalla legge di bilancio, tenendo anche conto delle eventuali variazioni derivanti dall'applicazione delle procedure statistiche relative al calcolo del saldo strutturale previste dall'ordinamento dell'Unione europea.

#### Art. 15 Contenuto della legge di bilancio

In vigore dal 30 gennaio 2013

1. Il disegno di legge di bilancio reca disposizioni in materia di entrata e di spesa aventi ad oggetto misure quantitative, funzionali a realizzare gli obiettivi programmatici indicati dai documenti di programmazione economica e finanziaria e le previsioni di entrata e di spesa formate sulla base della legislazione vigente. Il disegno di legge di bilancio, articolato in due sezioni, costituisce la base per la gestione finanziaria dello Stato.
2. La prima sezione contiene, per il periodo compreso nel triennio di riferimento, le disposizioni in materia di entrata e di spesa di cui al comma 1, con effetti finanziari aventi decorrenza nel triennio considerato dal bilancio. In particolare essa contiene, in distinti articoli, con riferimento sia alle dotazioni di competenza sia a quelle di cassa, il saldo netto da finanziare, definito in coerenza con quanto previsto all'articolo 14, e il livello massimo del ricorso al mercato finanziario. Non possono essere previste norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio, né interventi di natura localistica o microsettoriale.
3. La seconda sezione del disegno di legge di bilancio contiene le previsioni di entrata e di spesa, espresse in termini di competenza e di cassa, formate sulla base della legislazione vigente, tenuto conto dei parametri economici indicati nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio e delle proposte di rimodulazioni da introdurre alle condizioni e nei limiti previsti dalla legge dello Stato, apportando a tali previsioni, alle quali viene in ogni caso assicurata autonoma evidenza contabile, le variazioni determinate dalla prima sezione del disegno di legge.
4. La seconda sezione contiene, nell'ordine di presentazione e di votazione, in distinti articoli, lo stato di previsione dell'entrata, gli stati di previsione della spesa distinti per Ministeri e il quadro generale riassuntivo con riferimento al triennio. Con apposito articolo è annualmente stabilito l'importo massimo di emissione di titoli dello Stato, in Italia e all'estero, al netto dell'importo di quelli da rimborsare.
5. Le entrate sono ripartite in titoli, in base alla natura o alla provenienza dei cespiti, entrate ricorrenti e non ricorrenti e tipologie, ai fini dell'accertamento dei cespiti. Per la spesa, il bilancio si articola in missioni, che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici, e in programmi, quali aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni. Le unità di voto parlamentare sono costituite, per le entrate, dalle tipologie e, per la spesa, dai programmi.
6. Il disegno di legge di bilancio è accompagnato da una nota tecnico-illustrativa. La nota è un documento conoscitivo di raccordo tra il disegno di legge di bilancio e il conto consolidato, che espone i contenuti del medesimo disegno di legge, i suoi effetti sui saldi di finanza pubblica e i criteri utilizzati per la quantificazione degli stessi.
7. Le modifiche normative contenute nella prima sezione del disegno di legge di bilancio e le proposte di rimodulazione contenute nella seconda sezione relative a ciascuno stato di previsione sono corredate di una relazione tecnica sulla quantificazione degli effetti recati da

ciascuna disposizione, nonché sulle relative coperture. Alla relazione tecnica è allegato un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche.

8. Con legge dello Stato è disciplinato il progressivo superamento delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria e la conseguente riconduzione delle relative risorse finanziarie al bilancio dello Stato.

9. Con il disegno di legge di assestamento, da predisporre secondo il criterio della legislazione vigente, possono essere adottate variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie, anche relative a unità di voto diverse, alle condizioni e nei limiti previsti dalla legge dello Stato.

10. Con legge dello Stato sono disciplinate le modalità di attuazione del presente articolo.

## Capo VII

Organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio

### Art. 16 Istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio

In vigore dal 30 gennaio 2013

1. È istituito, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera f), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, l'organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio, che assume il nome di Ufficio parlamentare di bilancio, con sede in Roma, presso le Camere.

2. L'Ufficio opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione ed è costituito da un Consiglio di tre membri, di cui uno con funzioni di presidente, nominati con decreto adottato d'intesa dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nell'ambito di un elenco di dieci soggetti indicati dalle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica a maggioranza dei due terzi dei rispettivi componenti, secondo modalità stabilite dai Regolamenti parlamentari. I membri del Consiglio sono scelti tra persone di riconosciuta indipendenza e comprovata competenza ed esperienza in materia di economia e di finanza pubblica a livello nazionale e internazionale. Al Presidente è riconosciuto un trattamento economico complessivo pari a quello previsto per il Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Ai membri del Consiglio è riconosciuto un trattamento economico complessivo pari all'80 per cento di quello spettante al Presidente.

3. I membri del Consiglio sono nominati per sei anni e non possono essere confermati. Essi non possono esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale o di consulenza, nè possono essere amministratori o dipendenti di soggetti pubblici o privati, nè ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura. I dipendenti pubblici sono collocati fuori ruolo per l'intera durata del mandato. Per gravi violazioni dei doveri d'ufficio, i membri del Consiglio possono essere revocati dall'incarico con decreto adottato d'intesa dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, su proposta delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica, adottata a maggioranza dei due terzi dei relativi componenti, secondo modalità stabilite dai Regolamenti parlamentari.

4. Il Presidente rappresenta l'Ufficio, convoca il Consiglio e ne stabilisce l'ordine del giorno. Il Consiglio, previo assenso dei Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, adotta uno o più regolamenti recanti le norme di organizzazione e funzionamento, quelle concernenti il trattamento giuridico ed economico del personale operante presso l'Ufficio, nonché quelle dirette a disciplinare la gestione delle spese. L'Ufficio provvede all'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento, ivi comprese quelle relative al personale, nei limiti delle proprie disponibilità di bilancio.

## Art. 17 Risorse umane, strumentali e sede dell'Ufficio parlamentare di bilancio

In vigore dal 30 gennaio 2013

1. L'Ufficio seleziona il proprio personale in piena autonomia, unicamente sulla base di criteri di merito e di competenza, con esclusivo riferimento alle esigenze funzionali.
2. Il personale dell'Ufficio è composto da:
  - a) personale assunto dall'Ufficio attraverso pubblico concorso con contratto di lavoro a tempo indeterminato;
  - b) personale delle amministrazioni del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nonché di amministrazioni pubbliche o di diritto pubblico, collocato fuori ruolo;
  - c) personale selezionato attraverso procedure comparative pubbliche, per lo svolgimento di incarichi a tempo determinato, di durata non superiore a tre anni, rinnovabili per una sola volta.
3. Il collocamento fuori ruolo del personale delle amministrazioni pubbliche o di diritto pubblico richiesto dall'Ufficio è obbligatorio e viene disposto, secondo le procedure degli ordinamenti di appartenenza, anche in deroga ai limiti temporali, numerici e di ogni altra natura eventualmente previsti dai medesimi ordinamenti. L'Ufficio può restituire alle amministrazioni di appartenenza il personale proveniente dalle amministrazioni delle Camere e dalle amministrazioni pubbliche o di diritto pubblico. La cessazione del collocamento fuori ruolo del personale delle amministrazioni delle Camere è subordinata all'assenso dell'Ufficio.
4. Nei primi tre anni di attività, la dotazione di personale dell'Ufficio non può superare il limite di trenta unità. Decorso tale termine, la dotazione di personale non può superare complessivamente le quaranta unità.
5. Al funzionamento dell'Ufficio sovrintende un Direttore generale, con specifica competenza ed esperienza in materia di economia e finanza pubblica, nominato dal Presidente nell'ambito del personale di cui al comma 2.
6. I Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, d'intesa tra loro, mettono a disposizione dell'Ufficio locali da destinare a sede del medesimo e le necessarie risorse strumentali.

## Art. 18 Funzioni dell'Ufficio

In vigore dal 30 gennaio 2013

1. L'Ufficio, anche attraverso l'elaborazione di proprie stime, effettua analisi, verifiche e valutazioni in merito a:
  - a) le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica;
  - b) l'impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggiore rilievo;
  - c) gli andamenti di finanza pubblica, anche per sottosettore, e l'osservanza delle regole di bilancio;
  - d) la sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo;
  - e) l'attivazione e l'utilizzo del meccanismo correttivo di cui all'articolo 8 e gli scostamenti dagli obiettivi derivanti dal verificarsi degli eventi eccezionali di cui all'articolo 6;
  - f) ulteriori temi di economia e finanza pubblica rilevanti ai fini delle analisi, delle verifiche e delle valutazioni di cui al presente comma.
2. L'Ufficio predispone analisi e rapporti anche su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica. Il Presidente, se richiesto, svolge audizioni presso le Commissioni parlamentari di cui al primo periodo.
3. Qualora, nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, l'Ufficio esprima valutazioni significativamente divergenti rispetto a quelle del Governo, su richiesta di almeno un terzo dei componenti di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica, quest'ultimo illustra i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni ovvero ritiene di conformarle a quelle dell'Ufficio.
4. L'Ufficio opera sulla base di un programma annuale delle attività, che deve in ogni caso prevedere lo svolgimento delle funzioni attribuite all'Ufficio in coerenza con l'ordinamento

dell'Unione europea, presentato dal Presidente alle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica. Le analisi e i rapporti prodotti nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 1 sono adottati dal Consiglio su proposta del Presidente. Il programma annuale delle attività nonché le analisi e i rapporti di cui al secondo periodo sono pubblicati nel sito internet istituzionale dell'Ufficio

5. Il Consiglio può istituire un Comitato scientifico composto da persone di comprovata esperienza e competenza in materia di economia e finanza pubblica a livello nazionale, europeo o internazionale, con il compito di fornire indicazioni metodologiche in merito all'attività dell'Ufficio.

6. Per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, l'Ufficio corrisponde con tutte le amministrazioni pubbliche, con gli enti di diritto pubblico e con gli enti partecipati da soggetti pubblici e richiede ad essi, oltre alla comunicazione di dati e informazioni, ogni forma di collaborazione ritenuta utile per l'adempimento delle sue funzioni istituzionali.

7. Al fine di consentire all'Ufficio lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, le amministrazioni e gli enti di cui al comma 6 assicurano all'Ufficio medesimo l'accesso a tutte le banche di dati in materia di economia o di finanza pubblica da loro costituite o alimentate.

#### Art. 19 Dotazione finanziaria dell'Ufficio

In vigore dal 30 gennaio 2013

1. A decorrere dall'anno 2014, è autorizzata la spesa di 3 milioni di euro in favore di ciascuna Camera da destinare alle spese necessarie al funzionamento dell'Ufficio. La dotazione finanziaria di cui al presente comma può essere rideterminata esclusivamente con la legge di bilancio, sentito il Consiglio, e deve risultare in ogni caso sufficiente ad assicurare l'efficace esercizio delle funzioni di cui all'articolo 18.

2. La gestione finanziaria dell'Ufficio si svolge in base al bilancio di previsione approvato dal Consiglio dell'Ufficio medesimo entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello cui il bilancio si riferisce. Il rendiconto della gestione finanziaria è approvato entro il 30 aprile dell'anno successivo. Il bilancio di previsione e il rendiconto della gestione finanziaria sono trasmessi ai Presidenti delle due Camere e pubblicati in allegato ai rispettivi bilanci.

3. Agli oneri derivanti dal comma 1, pari a 6 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2014, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni, per l'anno 2014, dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2012-2014, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2012, allo scopo parzialmente utilizzando, quanto a 2 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2014, l'accantonamento relativo al medesimo Ministero e, quanto a 4 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2014, l'accantonamento relativo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

4. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

### Capo VIII

#### Disposizioni finali

#### Art. 20 Funzioni di controllo della Corte dei conti sui bilanci delle amministrazioni pubbliche

In vigore dal 30 gennaio 2013

1. La Corte dei conti svolge il controllo successivo sulla gestione dei bilanci degli enti di cui agli articoli 9 e 13, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'*articolo 97 della Costituzione*. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono a quanto disposto dal presente comma in conformità ai rispettivi statuti e alle relative norme di attuazione.

2. La legge dello Stato disciplina le forme e le modalità del controllo di cui al comma 1.

#### Art. 21 Disposizioni transitorie e finali

In vigore dal 30 gennaio 2013

1. È autorizzata una sperimentazione, anche attraverso un'apposita attività di simulazione, degli effetti derivanti dall'adozione di un bilancio dello Stato «a base zero» e dal superamento del criterio della spesa storica in termini di rafforzamento del ruolo programmatico e allocativo del bilancio. L'attività di sperimentazione è effettuata dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Il Ministro dell'economia e delle finanze, entro il mese di giugno 2014, presenta alle Camere una relazione in merito all'attività di sperimentazione, nella quale sono esaminate le conseguenze che deriverebbero per il sistema di contabilità e finanza pubblica dall'adozione di un bilancio «a base zero».

2. A decorrere dal 1° gennaio 2016, i richiami alla legge di stabilità di cui all'articolo 11 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, e alla legge finanziaria, di cui all'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, contenuti in disposizioni di legge o di atti aventi forza di legge vigenti, devono intendersi riferiti alla legge di bilancio, di cui all'articolo 15 della presente legge.

3. Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2014, ad eccezione del capo IV e dell'articolo 15, che si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2016. La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana.

È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

#### **Disposizioni della legislazione statale**

***D.Lgs. 23 giugno 2011 n. 118 Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 20, commi 1 e 2.***

Art. 20 Trasparenza dei conti sanitari e finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali

In vigore dal 10 agosto 2011

1. Nell'ambito del bilancio regionale le regioni garantiscono un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l'esercizio in corso. A tal fine le regioni adottano un'articolazione in capitoli tale da garantire, sia nella sezione dell'entrata che nella sezione della spesa, ivi compresa l'eventuale movimentazione di partite di giro, separata evidenza delle seguenti grandezze:

A) Entrate:

a) finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante dalle fonti di finanziamento definite nell'atto formale di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di

individuazione delle relative fonti di finanziamento intercettate dall'ente regionale, ivi compresa la mobilità attiva programmata per l'esercizio;

b) finanziamento sanitario aggiuntivo corrente, quale derivante dagli eventuali atti regionali di incremento di aliquote fiscali per il finanziamento della sanità regionale, dagli automatismi fiscali intervenuti ai sensi della vigente legislazione in materia di copertura dei disavanzi sanitari, da altri atti di finanziamento regionale aggiuntivo, ivi compresi quelli di erogazione dei livelli di assistenza superiori rispetto ai LEA, da pay back e da iscrizione volontaria al Servizio sanitario nazionale;

c) finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso;

d) finanziamento per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'articolo 20, della legge n. 67 del 1988;

B) Spesa:

a) spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio e il pay back;

b) spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza sanitaria superiori ai LEA;

c) spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso;

d) spesa per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'articolo 20, della legge n. 67 del 1988.

2. Per garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria, le regioni:

a) accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate, nonché gli importi delle manovre fiscali regionali destinate, nell'esercizio di competenza, al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale standard, come stimati dal competente Dipartimento delle finanze. Ove si verificano la perdita definitiva di quote di finanziamento condizionate alla verifica di adempimenti regionali, ai sensi della legislazione vigente, ovvero un minore importo effettivo delle risorse derivanti dalla manovra fiscale regionale che finanzia l'esercizio, detti eventi sono registrati come cancellazione dei residui attivi nell'esercizio nel quale la perdita si determina definitivamente;

b) accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso.

3. Per la parte in conto capitale riferita all'edilizia sanitaria di cui all'articolo 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, e successive modificazioni, le regioni accertano e impegnano nel corso dell'esercizio l'importo corrispondente a quello indicato nel decreto di ammissione al finanziamento. In caso di revoca dell'ammissione a finanziamento ai sensi dell'articolo 1, comma 310, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, le regioni registrano detto evento nell'esercizio nel quale la revoca è disposta.

***D.L. 31 maggio 2010 n. 78 Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 30 luglio 2010, n. 122, art. 11, comma 1.***

Art. 11 Controllo della spesa sanitaria

In vigore dal 24 gennaio 2012

1. Nel rispetto degli equilibri programmati di finanza pubblica, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, le regioni sottoposte ai piani di rientro per le quali, non viene



verificato positivamente in sede di verifica annuale e finale il raggiungimento al 31 dicembre 2009 degli obiettivi strutturali del Piano di rientro e non sussistono le condizioni di cui all'articolo 2, commi 77 e 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, avendo garantito l'equilibrio economico nel settore sanitario e non essendo state sottoposte a commissariamento, possono chiedere la prosecuzione del Piano di rientro, per una durata non superiore al triennio, ai fini del completamento dello stesso secondo programmi operativi nei termini indicati nel Patto per la salute per gli anni 2010-2012 del 3 dicembre 2009 e all'articolo 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191. La prosecuzione e il completamento del Piano di rientro sono condizioni per l'attribuzione in via definitiva delle risorse finanziarie, in termini di competenza e di cassa, già previste a legislazione vigente e condizionate alla piena attuazione del Piano - ancorché anticipate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154, convertito, con modificazioni dalla legge 4 dicembre 2008, n. 189, e dell'articolo 6-bis del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2 - in mancanza delle quali vengono rideterminati i risultati d'esercizio degli anni a cui le predette risorse si riferiscono.

***Legge del 31 dicembre 2009 n. 196, artt. 11, 17, 18, 19 e 24.***

(Legge di contabilità e finanza pubblica).

Publicata nella Gazzetta Ufficiale n. 303 del 31 dicembre 2009

**Art. 11** Manovra di finanza pubblica

In vigore dal 13 aprile 2011

1. La legge di stabilità e la legge di bilancio compongono la manovra triennale di finanza pubblica. Essa contiene, per il triennio di riferimento, le misure qualitative e quantitative necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici indicati all'articolo 10, comma 2, con i loro eventuali aggiornamenti ai sensi dell'articolo 10-bis, della presente legge. Nel corso del periodo considerato dalla manovra, in caso di eventuali aggiornamenti degli obiettivi, conseguenti anche a cambiamenti delle condizioni economiche, la manovra annuale ridetermina gli interventi per gli anni successivi a quello in corso.
2. La legge di stabilità dispone annualmente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale e provvede, per il medesimo periodo, alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi.
3. La legge di stabilità contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza nel triennio considerato dal bilancio pluriennale. Essa non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, né interventi di natura localistica o microsettoriale. In particolare, essa indica:
  - a) il livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare in termini di competenza, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, comprese le eventuali regolazioni contabili e debitorie pregresse specificamente indicate;
  - b) le variazioni delle aliquote, delle detrazioni e degli scaglioni, le altre misure che incidono sulla determinazione del quantum della prestazione, afferenti a imposte dirette e indirette, tasse, canoni, tariffe e contributi in vigore, con effetto di norma dal 1° gennaio dell'anno cui essa si riferisce, nonché le correzioni delle imposte conseguenti all'andamento dell'inflazione. È fatto salvo quanto previsto dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, con riferimento ai tributi, alle addizionali e alle compartecipazioni delle regioni e degli enti locali;
  - c) gli importi dei fondi speciali previsti dall'articolo 18 e le corrispondenti tabelle;

- d) gli importi, in apposita tabella, con le relative aggregazioni per programma e per missione, della quota da iscrivere nel bilancio di ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale per le leggi di spesa permanente, la cui quantificazione è rinviata alla legge di stabilità, con esclusione delle spese obbligatorie;
- e) gli importi, in apposita tabella, con le relative aggregazioni per programma e per missione, delle quote destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati per le leggi che dispongono spese a carattere pluriennale in conto capitale, con distinta e analitica evidenziazione dei rifinanziamenti, delle riduzioni e delle rimodulazioni;
- f) gli importi, in apposita tabella, con le relative aggregazioni per programma e per missione, delle riduzioni, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, di autorizzazioni legislative di spesa di parte corrente;
- g) l'importo complessivo massimo destinato, in ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, al rinnovo dei contratti del pubblico impiego, ai sensi dell'articolo 48, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ed alle modifiche del trattamento economico e normativo del personale dipendente dalle amministrazioni statali in regime di diritto pubblico. Il suddetto importo, per la parte non utilizzata al termine dell'esercizio, è conservato nel conto dei residui fino alla sottoscrizione dei relativi contratti di lavoro o all'emanazione dei provvedimenti negoziali;
- h) altre regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge di stabilità dalle leggi vigenti;
- i) norme che comportano aumenti di entrata o riduzioni di spesa, restando escluse quelle a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, fatto salvo quanto previsto dalla lettera m);
- l) norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi di cui all'articolo 17, comma 13;
- m) le norme eventualmente necessarie a garantire l'attuazione del Patto di stabilità interno, come definito ai sensi degli articoli 8, comma 2, e 10-bis, comma 1, lettera d), nonché a realizzare il Patto di convergenza di cui all'articolo 18 della legge 5 maggio 2009, n. 42, come modificato dall'articolo 51, comma 3, della presente legge.

4. Al disegno di legge di stabilità è allegato, a fini conoscitivi, un prospetto riepilogativo degli effetti triennali sui saldi di finanza pubblica derivanti dalla manovra adottata ai sensi del presente articolo. Il medesimo prospetto, aggiornato sulla base delle modifiche apportate dal Parlamento al disegno di legge, è allegato alla legge di stabilità.

5. Per la spesa, le disposizioni normative della legge di stabilità sono articolate, di norma, per missione e indicano il programma cui si riferiscono.

6. In attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, la legge di stabilità può disporre, per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, nuove o maggiori spese correnti, riduzioni di entrata e nuove finalizzazioni da iscrivere, ai sensi dell'articolo 18, nel fondo speciale di parte corrente, nei limiti delle nuove o maggiori entrate tributarie, extratributarie e contributive e delle riduzioni permanenti di autorizzazioni di spesa corrente. Gli eventuali margini di miglioramento del risparmio pubblico risultanti dal bilancio di previsione a legislazione vigente rispetto all'assestamento relativo all'esercizio precedente possono essere utilizzati per la copertura finanziaria delle riduzioni di entrata disposte dalla legge di stabilità, purché risulti assicurato un valore positivo del risparmio pubblico.<sup>1</sup>

7. In ogni caso, ferme restando le modalità di copertura di cui al comma 6, le nuove o maggiori spese disposte con la legge di stabilità non possono concorrere a determinare tassi di evoluzione delle spese medesime, sia correnti sia in conto capitale, incompatibili con gli obiettivi determinati ai sensi dell'articolo 10, comma 2, lettera e), nel DEF, come risultante dalle conseguenti deliberazioni parlamentari.

8. In allegato alla relazione al disegno di legge di stabilità sono indicati i provvedimenti legislativi adottati nel corso dell'esercizio ai sensi dell'articolo 17, comma 13, con i relativi

---

<sup>1</sup> Comma così modificato dall'art. 3, comma 1, lett. a), L. 7 aprile 2011, n. 39, a decorrere dal 13 aprile 2011, ai sensi di quanto disposto dall'art. 8, comma 1, della medesima L. 39/2011.

effetti finanziari, nonché le ulteriori misure correttive da adottare ai sensi del comma 3, lettera l), del presente articolo.

9. Il disegno di legge di stabilità, fermo restando l'obbligo di cui all'articolo 17, comma 3, è accompagnato da una nota tecnico-illustrativa. La nota è un documento conoscitivo di raccordo tra il disegno di legge di bilancio presentato alle Camere e il conto economico delle pubbliche amministrazioni, che espone i contenuti della manovra, i relativi effetti sui saldi di finanza pubblica articolati nei vari settori di intervento e i criteri utilizzati per la quantificazione degli stessi. Essa contiene inoltre le previsioni del conto economico delle pubbliche amministrazioni secondo quanto previsto all'articolo 10, comma 3, lettera b), e del relativo conto di cassa, integrate con gli effetti della manovra di finanza pubblica per il triennio di riferimento.

10. La relazione tecnica allegata al disegno di legge di stabilità contiene altresì la valutazione di cui all'articolo 10-bis, comma 3, secondo periodo, in relazione alle autorizzazioni di rifinanziamento presenti nel medesimo disegno di legge.

#### Art. 17 Copertura finanziaria delle leggi

In vigore dal 13 aprile 2011

1. In attuazione dell'*articolo 81, quarto comma, della Costituzione*, ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia, da redigere secondo i criteri di cui al comma 12, per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime. In ogni caso la clausola di salvaguardia deve garantire la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura. La copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate, è determinata esclusivamente attraverso le seguenti modalità:

a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'*articolo 18*, restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali;

b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; ove dette autorizzazioni fossero affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione nello stato di previsione dell'entrata delle risorse da utilizzare come copertura;

c) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; resta in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale.

1-bis. Le maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente non possono essere utilizzate per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e sono finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica.<sup>1</sup>

2. Le leggi di delega comportanti oneri recano i mezzi di copertura necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi. Qualora, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, la quantificazione degli stessi è effettuata al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi. I decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie. A ciascuno schema di

---

<sup>1</sup> Comma inserito dall'*art. 3, comma 1, lett. b), L. 7 aprile 2011, n. 39*, a decorrere dal 13 aprile 2011, ai sensi di quanto disposto dall'*art. 8, comma 1, della medesima L. 39/2011*.

decreto legislativo è allegata una relazione tecnica, predisposta ai sensi del comma 3, che dà conto della neutralità finanziaria del medesimo decreto ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura.

3. Fermo restando quanto previsto dal comma 2, i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati di una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti. Alla relazione tecnica è allegato un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. Nella relazione sono indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare secondo le norme di cui ai regolamenti parlamentari, nonché il raccordo con le previsioni tendenziali del bilancio dello Stato, del conto consolidato di cassa e del conto economico delle amministrazioni pubbliche, contenute nel DEF ed eventuali successivi aggiornamenti.<sup>2</sup>

4. Ai fini della definizione della copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi, la relazione tecnica di cui al comma 3 evidenzia anche gli effetti di ciascuna disposizione sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni per la verifica del rispetto degli equilibri di finanza pubblica, indicando altresì i criteri per la loro quantificazione e compensazione nell'ambito della stessa copertura finanziaria.

5. Le Commissioni parlamentari competenti possono richiedere al Governo la relazione di cui al comma 3 per tutte le proposte legislative e gli emendamenti al loro esame ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essi recati. La relazione tecnica deve essere trasmessa nel termine indicato dalle medesime Commissioni in relazione all'oggetto e alla programmazione dei lavori parlamentari e, in ogni caso, entro trenta giorni dalla richiesta. Qualora il Governo non sia in grado di trasmettere la relazione tecnica entro il termine stabilito dalle Commissioni deve indicarne le ragioni. I dati devono essere trasmessi in formato telematico. I regolamenti parlamentari disciplinano gli ulteriori casi in cui il Governo è tenuto alla presentazione della relazione tecnica di cui al comma 3.

6. I disegni di legge di iniziativa regionale e del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) devono essere corredati, a cura dei proponenti, di una relazione tecnica formulata secondo le modalità di cui al comma 3.

7. Per le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, la relazione di cui al comma 3 contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento. Per le disposizioni legislative in materia di pubblico impiego, la relazione contiene i dati sul numero dei destinatari, sul costo unitario, sugli automatismi diretti e indiretti che ne conseguono fino alla loro completa attuazione, nonché sulle loro correlazioni con lo stato giuridico ed economico di categorie o fasce di dipendenti pubblici omologabili. In particolare per il comparto scuola sono indicati anche le ipotesi demografiche e di flussi migratori assunte per l'elaborazione delle previsioni della popolazione scolastica, nonché ogni altro elemento utile per la verifica delle quantificazioni. Per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta i dati e gli elementi idonei a

---

<sup>2</sup> Comma così modificato dall'*art. 7, comma 1, lett. f), L. 7 aprile 2011, n. 39*, a decorrere dal 13 aprile 2011, ai sensi di quanto disposto dall'*art. 8, comma 1, della medesima L. 39/2011*.

suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziare in bilancio, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime. La relazione tecnica fornisce altresì i dati e gli elementi idonei a consentire la verifica della congruità della clausola di salvaguardia di cui al comma 1 sulla base dei requisiti indicati dal comma 12.

8. La relazione tecnica di cui ai commi 3 e 5 e il prospetto riepilogativo di cui al comma 3 sono aggiornati all'atto del passaggio dell'esame del provvedimento tra i due rami del Parlamento.

9. Ogni quattro mesi la Corte dei conti trasmette alle Camere una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi approvate nel periodo considerato e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Nella medesima relazione la Corte dei conti riferisce sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nei decreti legislativi emanati nel periodo considerato e sulla congruenza tra le conseguenze finanziarie di tali decreti legislativi e le norme di copertura recate dalla legge di delega.

10. Le disposizioni che comportano nuove o maggiori spese hanno effetto entro i limiti della spesa espressamente autorizzata nei relativi provvedimenti legislativi. Con decreto dirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, è accertato l'avvenuto raggiungimento dei predetti limiti di spesa. Le disposizioni recanti espresse autorizzazioni di spesa cessano di avere efficacia a decorrere dalla data di pubblicazione del decreto per l'anno in corso alla medesima data.

11. Per le amministrazioni dello Stato, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, anche attraverso gli uffici centrali del bilancio e le ragionerie territoriali dello Stato, vigila sulla corretta applicazione delle disposizioni di cui al comma 10. Per gli enti ed organismi pubblici non territoriali gli organi di revisione e di controllo provvedono agli analoghi adempimenti di vigilanza, dandone completa informazione al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

12. La clausola di salvaguardia di cui al comma 1 deve essere effettiva e automatica. Essa deve indicare le misure di riduzione delle spese o di aumenti di entrata, con esclusione del ricorso ai fondi di riserva, nel caso si verificano o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni indicate dalle leggi al fine della copertura finanziaria. In tal caso, sulla base di apposito monitoraggio, il Ministro dell'economia e delle finanze adotta, sentito il Ministro competente, le misure indicate nella clausola di salvaguardia e riferisce alle Camere con apposita relazione. La relazione espone le cause che hanno determinato gli scostamenti, anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri autorizzati dalle predette leggi.

13. Il Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'*articolo 81, quarto comma, della Costituzione*. La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri, fermo restando quanto disposto in materia di personale dall'*articolo 61 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*.

14. Le disposizioni contenute nei provvedimenti legislativi di iniziativa governativa che prevedono l'incremento o la riduzione di stanziamenti di bilancio indicano anche le missioni di spesa e i relativi programmi interessati.

#### Art. 18 Fondi speciali

In vigore dal 13 aprile 2011

1. La legge di stabilità prevede gli importi dei fondi speciali destinati alla copertura finanziaria di provvedimenti legislativi che si prevede siano approvati nel corso degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale ed in particolare di quelli correlati al perseguimento degli obiettivi indicati nel DEF. In tabelle allegate alla legge di stabilità sono indicate, distintamente per la parte corrente e per la parte in conto capitale, le somme destinate alla copertura dei predetti provvedimenti legislativi ripartite per Ministeri. Nella relazione illustrativa del disegno di legge di stabilità, con apposite note, sono indicati i singoli provvedimenti legislativi che motivano lo stanziamento proposto per ciascun Ministero. I fondi speciali di cui al presente comma sono iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze in appositi fondi la cui riduzione, ai fini della integrazione per competenza e cassa di programmi esistenti o di nuovi programmi, può avvenire solo dopo la pubblicazione dei provvedimenti legislativi che li utilizzano. 1

2. Le quote dei fondi di cui al presente articolo non possono essere utilizzate per destinazioni diverse da quelle previste nelle relative tabelle per la copertura finanziaria di provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 77, secondo comma, della Costituzione, salvo che essi riguardino spese di primo intervento per fronteggiare calamità naturali o improrogabili esigenze connesse alla tutela della sicurezza del Paese o situazioni di emergenza economico-finanziaria.

3. Le quote dei fondi speciali di parte corrente e, se non corrispondono a disegni di legge già approvati da un ramo del Parlamento, di quelli di parte capitale non utilizzate entro l'anno cui si riferiscono, costituiscono economie di bilancio. Nel caso di spese corrispondenti ad obblighi internazionali, la copertura finanziaria prevista per il primo anno resta valida anche dopo il termine di scadenza dell'esercizio cui si riferisce purché il provvedimento risulti presentato alle Camere entro l'anno ed entri in vigore entro il termine di scadenza dell'anno successivo. Le economie di spesa da utilizzare a tal fine nell'esercizio successivo formano oggetto di appositi elenchi trasmessi alle Camere a cura del Ministro dell'economia e delle finanze entro il 25 gennaio; detti elenchi vengono allegati al conto consuntivo del Ministero dell'economia e delle finanze. In tal caso, le nuove o maggiori spese derivanti dal perfezionamento dei relativi provvedimenti legislativi sono comunque iscritte nel bilancio dell'esercizio nel corso del quale entrano in vigore i provvedimenti stessi e sono portate in aumento dei limiti dei saldi previsti dall'articolo 11, comma 3, lettera a).

#### Art. 19 Leggi con oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico

In vigore dal 1 gennaio 2010

1. Le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali.

2. Ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'articolo 17.

#### Art. 24 Integrità, universalità ed unità del bilancio

In vigore dal 1 gennaio 2010

---

<sup>1</sup> Comma così modificato dall'[art. 7, comma 1, lett. g\), L. 7 aprile 2011, n. 39](#), a decorrere dal 13 aprile 2011, ai sensi di quanto disposto dall'[art. 8, comma 1, della medesima L. 39/2011](#).

1. I criteri dell'integrità, dell'universalità e dell'unità del bilancio dello Stato costituiscono profili attuativi dell'articolo 81 della Costituzione.
2. Sulla base del criterio dell'integrità, tutte le entrate devono essere iscritte in bilancio al lordo delle spese di riscossione e di altre eventuali spese ad esse connesse. Parimenti, tutte le spese devono essere iscritte in bilancio integralmente, senza alcuna riduzione delle correlative entrate.
3. Sulla base dei criteri dell'universalità e dell'unità, è vietato gestire fondi al di fuori del bilancio, ad eccezione dei casi consentiti e regolati in base all'articolo 40, comma 2, lettera p).
4. È vietata altresì l'assegnazione di qualsiasi provento per spese o erogazioni speciali, salvo i proventi e le quote di proventi riscossi per conto di enti, le oblazioni e simili, fatte a scopo determinato.
5. Restano valide le disposizioni legislative che prevedono la riassegnazione ai capitoli di spesa di particolari entrate.

***L. 23-12-2009 n. 191 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010), art. 1, commi 80, secondo periodo, e 95.***

Art. 1

80. Per la regione sottoposta al piano di rientro resta fermo l'obbligo del mantenimento, per l'intera durata del piano, delle maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive e dell'addizionale regionale all'IRPEF ove scattate automaticamente ai sensi dell'articolo 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, come da ultimo modificato dal comma 76 del presente articolo. Gli interventi individuati dal piano sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro. A tale scopo, qualora, in corso di attuazione del piano o dei programmi operativi di cui al comma 88, gli ordinari organi di attuazione del piano o il commissario ad acta rinvenzano ostacoli derivanti da provvedimenti legislativi regionali, li trasmettono al Consiglio regionale, indicandone puntualmente i motivi di contrasto con il Piano di rientro o con i programmi operativi. Il Consiglio regionale, entro i successivi sessanta giorni, apporta le necessarie modifiche alle leggi regionali in contrasto, o le sospende, o le abroga. Qualora il Consiglio regionale non provveda ad apportare le necessarie modifiche legislative entro i termini indicati, ovvero vi provveda in modo parziale o comunque tale da non rimuovere gli ostacoli all'attuazione del piano o dei programmi operativi, il Consiglio dei Ministri adotta, ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione, le necessarie misure, anche normative, per il superamento dei predetti ostacoli. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 1, comma 796, lettera b), ottavo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in merito alla possibilità, qualora sia verificato che il rispetto degli obiettivi intermedi sia stato conseguito con risultati quantitativamente migliori, di riduzione delle aliquote fiscali nell'esercizio successivo per la quota corrispondente al miglior risultato ottenuto; analoga misura di attenuazione si può applicare anche al blocco del turn over e al divieto di effettuare spese non obbligatorie in presenza delle medesime condizioni di attuazione del piano.

95. Gli interventi individuati dal piano di rientro sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro.

***D.L. 25 giugno 2008 n. 112, Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, modificato dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, e, successivamente, così sostituito dall'art. 3, comma 1, L. 22 dicembre 2008, n. 203, a decorrere dal 1° gennaio 2009, art. 61, comma 8.***

Art. 62. Contenimento dell'uso degli strumenti derivati e dell'indebitamento delle regioni e degli enti locali.

In vigore dal 1 gennaio 2009

1. Le norme del presente articolo costituiscono principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica e hanno il fine di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica ai sensi degli articoli 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, 119, secondo comma, e 120 della Costituzione. Le disposizioni del presente articolo costituiscono altresì norme di applicazione necessaria.

2. Alle regioni, alle province autonome di Trento e di Bolzano e agli enti locali è fatto divieto di emettere titoli obbligazionari o altre passività che prevedano il rimborso del capitale in un'unica soluzione alla scadenza. Per tali enti, la durata di una singola operazione di indebitamento, anche se consistente nella rinegoziazione di una passività esistente, non può essere superiore a trenta né inferiore a cinque anni (279) (281).

3. Il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite la Banca d'Italia e la Commissione nazionale per le società e la borsa, con uno o più regolamenti da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, d'intesa, per i profili d'interesse regionale, con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, individua la tipologia dei contratti relativi agli strumenti finanziari derivati previsti all'articolo 1, comma 3, del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, che gli enti di cui al comma 2 possono concludere, e indica le componenti derivate, implicite o esplicite, che gli stessi enti hanno facoltà di prevedere nei contratti di finanziamento. Al fine di assicurare la massima trasparenza dei contratti relativi agli strumenti finanziari derivati nonché delle clausole relative alle predette componenti derivate, il medesimo regolamento individua altresì le informazioni, rese in lingua italiana, che gli stessi devono contenere.

4. Ai fini della conclusione di un contratto relativo a strumenti finanziari derivati o di un contratto di finanziamento che include una componente derivata, il soggetto competente alla sottoscrizione del contratto per l'ente pubblico attesta per iscritto di avere preso conoscenza dei rischi e delle caratteristiche dei medesimi.

5. Il contratto relativo a strumenti finanziari derivati o il contratto di finanziamento che include una componente derivata, stipulato dagli enti di cui al comma 2 in violazione delle disposizioni previste dal regolamento emanato in attuazione del comma 3 o privo dell'attestazione di cui al comma 4, è nullo. La nullità può essere fatta valere solo dall'ente.

6. Agli enti di cui al comma 2 è fatto divieto di stipulare, fino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 3, e comunque per il periodo minimo di un anno decorrente dalla data di entrata in vigore del presente decreto, contratti relativi agli strumenti finanziari derivati. Resta ferma la possibilità di ristrutturare il contratto derivato a seguito di modifica



della passività alla quale il medesimo contratto derivato è riferito, con la finalità di mantenere la corrispondenza tra la passività rinegoziata e la collegata operazione di copertura.

7. Fermo restando quanto previsto in termini di comunicazione ai sensi e per gli effetti dell'articolo 41, commi 2-bis e 2-ter, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, il Ministero dell'economia e delle finanze trasmette altresì mensilmente alla Corte dei conti copia della documentazione ricevuta in relazione ai contratti stipulati di cui al comma 3.

8. Gli enti di cui al comma 2 allegano al bilancio di previsione e al bilancio consuntivo una nota informativa che evidenzia gli oneri e gli impegni finanziari, rispettivamente stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che includono una componente derivata.

9. All'articolo 3, comma 17, secondo periodo, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, dopo le parole: «cessioni di crediti vantati verso altre amministrazioni pubbliche» sono aggiunte le seguenti: «nonché, sulla base dei criteri definiti in sede europea dall'Ufficio statistico delle Comunità europee (EUROSTAT), l'eventuale premio incassato al momento del perfezionamento delle operazioni derivate».

10. Sono abrogati l'articolo 41, comma 2, primo periodo, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, nonché l'articolo 1, commi 381, 382, 383 e 384, della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Le disposizioni relative all'utilizzo degli strumenti derivati da parte degli enti territoriali emanate in attuazione dell'articolo 41, comma 1, ultimo periodo, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, sono abrogate dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 3.

11. Restano salve tutte le disposizioni in materia di indebitamento delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali che non siano in contrasto con le disposizioni del presente articolo.

***L. 27-12-2006 n. 296, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007), art. 1, comma 796, lett. b.***

**1. 796.** Per garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007-2009, in attuazione del protocollo di intesa tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per un patto nazionale per la salute sul quale la Conferenza delle regioni e delle province autonome, nella riunione del 28 settembre 2006, ha espresso la propria condivisione:

a) il finanziamento del Servizio sanitario nazionale, cui concorre ordinariamente lo Stato, è determinato in 96.040 milioni di euro per l'anno 2007, in 99.082 milioni di euro per l'anno 2008 e in 102.285 milioni di euro per l'anno 2009, comprensivi dell'importo di 50 milioni di euro, per ciascuno degli anni indicati, a titolo di ulteriore finanziamento a carico dello Stato per l'ospedale «Bambino Gesù», preventivamente accantonati ed erogati direttamente allo stesso ospedale dallo Stato. All' articolo 1, comma 278, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, le parole: «a decorrere dall'anno 2006» sono sostituite dalle seguenti: «limitatamente all'anno 2006»;

b) è istituito per il triennio 2007-2009, un Fondo transitorio di 1.000 milioni di euro per l'anno 2007, di 850 milioni di euro per l'anno 2008 e di 700 milioni di euro per l'anno 2009, la cui

ripartizione tra le regioni interessate da elevati disavanzi è disposta con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (375). L'accesso alle risorse del Fondo di cui alla presente lettera è subordinato alla sottoscrizione di apposito accordo ai sensi dell' articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, comprensivo di un piano di rientro dai disavanzi. Il piano di rientro deve contenere sia le misure di riequilibrio del profilo erogativo dei livelli essenziali di assistenza, per renderlo conforme a quello desumibile dal vigente Piano sanitario nazionale e dal vigente decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di fissazione dei medesimi livelli essenziali di assistenza, sia le misure necessarie all'azzeramento del disavanzo entro il 2010, sia gli obblighi e le procedure previsti dall'articolo 8 dell'intesa 23 marzo 2005 sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, pubblicata nel supplemento ordinario n. 83 alla Gazzetta Ufficiale n. 105 del 7 maggio 2005. Tale accesso presuppone che sia scattata formalmente in modo automatico o che sia stato attivato l'innalzamento ai livelli massimi dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive, fatte salve le aliquote ridotte disposte con leggi regionali a favore degli esercenti un'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, ovvero una libera arte o professione, che abbiano denunciato richieste estorsive e per i quali ricorrano le condizioni di cui all'*articolo 4 della legge 23 febbraio 1999, n. 44*. Qualora nel procedimento di verifica annuale del piano si prefigurino il mancato rispetto di parte degli obiettivi intermedi di riduzione del disavanzo contenuti nel piano di rientro, la regione interessata può proporre misure equivalenti che devono essere approvate dai Ministeri della salute e dell'economia e delle finanze. In ogni caso l'accertato verificarsi del mancato raggiungimento degli obiettivi intermedi comporta che, con riferimento all'anno d'imposta dell'esercizio successivo, l'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e l'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive si applicano oltre i livelli massimi previsti dalla legislazione vigente fino all'integrale copertura dei mancati obiettivi. La maggiorazione ha carattere generalizzato e non settoriale e non è suscettibile di differenziazioni per settori di attività e per categorie di soggetti passivi. Qualora invece sia verificato che il rispetto degli obiettivi intermedi è stato conseguito con risultati ottenuti quantitativamente migliori, la regione interessata può ridurre, con riferimento all'anno d'imposta dell'esercizio successivo, l'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e l'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive per la quota corrispondente al miglior risultato ottenuto. Gli interventi individuati dai programmi operativi di riorganizzazione, qualificazione o potenziamento del servizio sanitario regionale, necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, oggetto degli accordi di cui all' articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, come integrati dagli accordi di cui all' articolo 1, commi 278 e 281, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sono vincolanti per la regione che ha sottoscritto l'accordo e le determinazioni in esso previste possono comportare effetti di variazione dei provvedimenti normativi ed amministrativi già adottati dalla medesima regione in materia di programmazione sanitaria. Il Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, assicura l'attività di affiancamento delle regioni che hanno sottoscritto l'accordo di cui all' articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, comprensivo di un Piano di rientro dai disavanzi, sia ai fini del monitoraggio dello stesso, sia per i provvedimenti regionali da sottoporre a preventiva approvazione da parte del Ministero della salute e del Ministero dell'economia e delle finanze, sia per i Nuclei da realizzarsi nelle singole regioni con funzioni consultive di supporto tecnico, nell'ambito del Sistema nazionale di verifica e controllo sull'assistenza sanitaria di cui all' articolo 1, comma 288, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

***L. 24 dicembre 2003 n. 350, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004), 3, commi 16-19.***

*3. Disposizioni in materia di oneri sociali e di personale e per il funzionamento di amministrazioni ed enti pubblici.*

16. Ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, le regioni a statuto ordinario, gli enti locali, le aziende e gli organismi di cui agli articoli 2, 29 e 172, comma 1, lettera b), del testo unico di cui al *decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*, ad eccezione delle società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici, possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. Le regioni a statuto ordinario possono, con propria legge, disciplinare l'indebitamento delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere e degli enti e organismi di cui all'*articolo 12 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76*, solo per finanziare spese di investimento.

17. Per gli enti di cui al comma 16 costituiscono indebitamento, agli effetti dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, l'assunzione di mutui, l'emissione di prestiti obbligazionari, le cartolarizzazioni di flussi futuri di entrata e le cartolarizzazioni con corrispettivo iniziale inferiore all'85 per cento del prezzo di mercato dell'attività oggetto di cartolarizzazione valutato da un'unità indipendente e specializzata. Costituiscono, inoltre, indebitamento le operazioni di cartolarizzazione accompagnate da garanzie fornite da amministrazioni pubbliche e le cartolarizzazioni e le cessioni di crediti vantati verso altre amministrazioni pubbliche nonché, sulla base dei criteri definiti in sede europea dall'Ufficio statistico delle Comunità europee (EUROSTAT), l'eventuale premio incassato al momento del perfezionamento delle operazioni derivate. Non costituiscono indebitamento, agli effetti del citato articolo 119, le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio. Modifiche alle predette tipologie di indebitamento sono disposte con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito l'ISTAT, sulla base dei criteri definiti in sede europea.

18. Ai fini di cui all'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, costituiscono investimenti:

a) l'acquisto, la costruzione, la ristrutturazione e la manutenzione straordinaria di beni immobili, costituiti da fabbricati sia residenziali che non residenziali;

b) la costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere e impianti;

c) l'acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale;

d) gli oneri per beni immateriali ad utilizzo pluriennale;

e) l'acquisizione di aree, espropri e servitù onerose;

f) le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale, nei limiti della facoltà di partecipazione concessa ai singoli enti mutuatari dai rispettivi ordinamenti;

g) i trasferimenti in conto capitale destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni;

h) i trasferimenti in conto capitale in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o di proprietari o gestori di impianti, di reti o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, le cui concessioni o contratti di servizio prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata. In tale fattispecie rientra l'intervento finanziario a favore del concessionario di cui al comma 2 dell'*articolo 19 della legge 11 febbraio 1994, n. 109*;

i) gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici attuativi, esecutivi, dichiarati di preminente interesse regionale aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio.

19. Gli enti e gli organismi di cui al comma 16 non possono ricorrere all'indebitamento per il finanziamento di conferimenti rivolti alla ricapitalizzazione di aziende o società finalizzata al ripiano di perdite. A tale fine l'istituto finanziatore, in sede istruttoria, è tenuto ad acquisire dall'ente l'esplicazione specifica sull'investimento da finanziare e l'indicazione che il bilancio dell'azienda o della società partecipata, per la quale si effettua l'operazione, relativo all'esercizio finanziario precedente l'operazione di conferimento di capitale, non presenta una perdita di esercizio.

#### ***D.lgs. 28 marzo 2000, n. 76, artt. 3 e 10.***

(Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della L. 25 giugno 1999, n. 208)

#### **Art. 3. Leggi regionali di spesa.**

1. Le leggi regionali che prevedono attività o interventi a carattere continuativo o ricorrente determinano le procedure da seguire, rinviando alla legge di bilancio la quantificazione della relativa spesa. In tale caso la regione può dare corso alle procedure e agli adempimenti previsti dalla legge, con esclusione degli atti dai quali comunque sorga l'obbligo dell'amministrazione di assumere impegni a norma dell'articolo 18.

2. Le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale indicano l'ammontare complessivo, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso o già presentato al consiglio, rinviando ai successivi bilanci la determinazione delle quote di spesa destinate a gravare su ciascuno dei relativi esercizi.

3. La quantificazione annuale della spesa può essere prevista per i casi in cui le leggi disciplinino interventi o servizi per i quali la continuità e la regolarità dell'erogazione della stessa spesa nel tempo assume un interesse preminente.

4. Le leggi che prevedono opere od interventi, la cui esecuzione si protrae per più esercizi, possono autorizzare la stipulazione di contratti o comunque l'assunzione di obbligazioni da parte della regione nei limiti dell'intera somma in esse indicata, fermo restando che formano impegno sugli stanziamenti di ciascun bilancio, ai sensi dell'articolo 18, soltanto le somme corrispondenti alle obbligazioni che vengono a scadere nel corso del relativo esercizio.

10. Specificazione e classificazione delle spese.

1. La legge regionale, nel rispetto dei principi determinati dai commi 2 e 3, stabilisce il sistema di classificazione delle spese di bilancio, in correlazione alle previsioni del bilancio pluriennale.

2. Nel bilancio della regione le spese sono, comunque, ripartite in:

1) funzioni obiettivo, individuate con riguardo all'esigenza di definire le politiche regionali. La classificazione per funzioni obiettivo è definita sulla base dei criteri adottati in contabilità nazionale per i conti del settore della pubblica amministrazione;

2) unità previsionali di base. Ai fini dell'approvazione del consiglio regionale le unità previsionali di base sono suddivise in unità relative alla spesa corrente, unità relative alla spesa in conto capitale e unità per il rimborso prestiti;

3) capitoli, nell'apposito allegato in bilancio di cui al comma 6, dell'articolo 4, secondo l'oggetto, il contenuto economico e funzionale della spesa, il carattere giuridicamente obbligatorio. I capitoli costituiscono le unità elementari ai fini della gestione e della rendicontazione.

3. Con atto di indirizzo e di coordinamento adottato ai sensi dell'*articolo 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59*, sono stabilite, sulla base dei criteri di contabilità nazionale adottati in sede comunitaria, le modalità idonee a consentire l'unificazione, nei bilanci regionali, della classificazione, anche economica, delle entrate e delle spese, ivi compresi i titoli contabili di entrata e di spesa, al fine, fra l'altro, di conseguire la necessaria armonizzazione con il bilancio dello Stato.

### **Disposizioni della legislazione regionale**

#### ***Legge della Regione Campania L.R. 30-4-2002 n. 7 Ordinamento contabile della Regione Campania, art. 44, commi 2 e 3.***

Art. 44

Risultati dell'esercizio finanziario.

1. I risultati di ciascun esercizio finanziario sono costituiti:

a) dal risultato di amministrazione;

b) dalle economie derivanti dalla mancata assunzione di impegni per spese correlate ad entrate, già accertate, con vincolo di destinazione;

c) dalle economie derivanti dalla assunzione di impegni, per spese di investimento, minori rispetto all'ammontare delle operazioni di ricorso al mercato contratte;

d) dagli accertamenti di entrate con vincolo di destinazione a fronte dei quali non siano state iscritte in bilancio le correlate spese;

e) dalle economie per spese da riscrivere nella competenza del nuovo esercizio, ai sensi del comma 2, lettera c), dell'articolo 41.

2. Il risultato di amministrazione è accertato con l'approvazione del rendiconto e può consistere in un avanzo o in un disavanzo di amministrazione. Esso è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi.
3. L'utilizzo dell'avanzo di amministrazione può avvenire soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente.
4. Del presunto disavanzo di amministrazione deve tenersi obbligatoriamente conto all'atto della formulazione delle previsioni al fine del relativo ripiano.