



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

APPENDICE  
GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

Leggi della Regione del Veneto pubblicate nell'anno 2018

*(articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, art. 1, comma 2, D.L. 10.10.2012 n.174, conv. in L. 7.12.2012 n. 213, come modificato dal D.L. 24.6.2014, n. 91, conv. in L. 11.8.2014, n. 116)*

*Relatori Salvatore Pilato - Maristella Filomena*



CORTE DEI CONTI







## INDICE

<b>1</b>	<b>GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE.....</b>	<b>1</b>
1.1	GENNAIO APRILE 2018.....	1
1.1.1	Limiti alla spesa regionale in tema di spesa di personale (sent. n. 1 del 2018) .....	1
1.1.2	Rapporto tra complessivi bisogni regionali e mezzi finanziari (sentt. nn. 17 e 75 del 2018).....	1
1.1.3	Il “coordinamento della finanza pubblica” come super-materia (sent. n. 61 del 2018).....	2
1.1.4	Coordinamento della finanza pubblica: necessità dell’intesa con gli enti territoriali in settori di spesa rientranti nelle materie di competenza regionale (sentt. nn. 61, 71, 74, 78 e 87 del 2018).....	6
1.1.5	Ordinamento contabile regionale .....	8
1.2	MAGGIO - AGOSTO 2018 .....	12
1.2.1	Il Fondo pluriennale vincolato è necessariamente astretto dalla finalità di conservare la copertura delle spese pluriennali (sentt. n. 94 e 101 del 2018)	12
1.2.2	Il contributo alla finanza pubblica posto a carico delle Regioni deve presentare il carattere della temporaneità (sentenza n. 103/2018).....	14
1.2.3	L’utilizzo del fondo di riserva è possibile anche a copertura di spese ultrannuali (sentenza n. 138/2018).....	14
1.2.4	L’omessa quantificazione dell’onere determina la violazione del principio di copertura (sentenza n. 147/2018).....	15
1.2.5	Non è consentita la copertura di oneri regionali con fondi statali a destinazione vincolata (sentenza n. 172/2018) .....	16
1.3	SETTEMBRE -DICEMBRE 2018 .....	17
1.4	GENNAIO - APRILE 2019 .....	18
1.4.1	La centralità dell’iter di approvazione del disegno di legge di bilancio (ord. n. 17/2019).....	18

1.4.2	Sostenibilità finanziaria del diritto all'istruzione delle persone con disabilità, garantito dall'art. 38 Cost. e tutelato dall'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite (sent. n. 83/2019).....	21
1.4.3	Decretazione di urgenza intesa ad introdurre misure di coordinamento finanziario (sent. n. 33/2019).....	22
1.4.4	Assetto organizzativo dell'autonomia comunale italiana, che tradisce la prevalenza delle ragioni economico finanziarie su quelle ordinamentali (sent. n. 33/2019).....	23
1.4.5	Vulnerazione e necessità del conseguente ripristino, ad opera del legislatore nazionale, dell'autonomia finanziaria di una Regione a Statuto speciale, in ossequio ai principi costituzionali di copertura finanziaria e dell'equilibrio di bilancio (sent. n. 6/2019) .....	24
1.4.6	Disciplina del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e rispetto dei principi di equilibrio del bilancio, di sana gestione finanziaria e di responsabilità del mandato elettivo (sent. n. 18/2019).....	29
1.4.7	Riduzione delle risorse disponibili per gli enti territoriali e tutela dell'autonomia finanziaria (sent. n. 83/2019).....	30
1.4.8	Violazione di giudicato costituzionale per omessa mancata ridefinizione, da parte dello Stato, dei rapporti finanziari con la Regione Umbria, con conseguente pregiudizio finanziario in danno della Regione medesima a seguito della perdita di un finanziamento ad essa spettante (sent. n. 57/2019).....	31
1.5	MAGGIO - AGOSTO 2019.....	32
1.5.1	Valutazioni di legittimità costituzionale di norma retroattiva: la rilevanza, in termini di ragionevolezza, del contenimento della spesa pubblica (sent. n. 108/2019).....	32
1.5.2	Legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in relazione a parametri competenziali con ridondanza su quelli finanziari (sentt. n. 138 e 146/2019).....	33
1.5.3	Interferenza della normativa regionale con i principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica» posti dalla normativa statale in tema di certificazione dei crediti, di procedimento di	

	certificazione e di recupero degli importi assoggettati a compensazione (sent. n. 205/2019).....	36
1.5.4	Il contenimento dei disavanzi sanitari (sent. n. 89/2019) .....	37
1.5.5	Il finanziamento della sanità regionale (sent. 197/2019) .....	38
1.5.6	Sentenza n. 227 Anno 2019 .....	40



# **1 GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE**

## **1.1 GENNAIO APRILE 2018**

### **1.1.1 Limiti alla spesa regionale in tema di spesa di personale (sent. n. 1 del 2018)**

Con la sentenza n. 1/2018, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma della legge della Regione Toscana (art. 9, comma 2, n. 23/2012) che autorizzava la Giunta regionale a derogare dal 2017 ai vincoli relativi alle assunzioni stabiliti dalla vigente normativa per incrementare la dotazione organica dell'Autorità portuale regionale e assumere personale non dirigenziale a tempo indeterminato per un massimo di dieci unità, per lo svolgimento da parte dell'Autorità stessa di funzioni aggiuntive disposte dalla medesima normativa regionale. La Corte ha censurato la disposizione regionale poiché in contrasto con i limiti in materia di assunzioni da parte degli enti pubblici regionali, posti dall'art. 1, comma 228, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», norma interposta espressiva della potestà statale in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), intesa a realizzare l'obiettivo di contenimento e controllo della spesa nel settore del pubblico impiego.

### **1.1.2 Rapporto tra complessivi bisogni regionali e mezzi finanziari (sentt. nn. 17 e 75 del 2018)**

Con la sentenza n. 17/2018, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 7, 8, 9, 9-bis e 9-quinquies, del DL n. 4 del 2015 (Misure urgenti in materia di esenzione IMU), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 34 del 2015, che disciplinano le variazioni compensative derivanti dall'attuazione del nuovo sistema di esenzione riguardante un tributo statale (IMU), in riferimento agli artt. 81 e 119 Cost., in quanto ha ritenuto non assolto l'onere della prova, da parte della Regione Sardegna, in ordine all'asserito insufficiente grado di certezza idoneo a garantire la copertura delle spese previste da parte degli enti locali della medesima Regione e precedentemente coperte con un'entrata diversa (in particolare costituita dalla ripartizione del Fondo di solidarietà comunale), sì da rendere, come affermato, impossibile lo svolgimento delle funzioni da parte dei Comuni interessati. Sulla mancata prova circa

L'affermata alterazione del rapporto tra complessivi bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte, si veda anche la sentenza n. 75/2018, che ha concluso nel senso dell'inammissibilità della questione sollevata riguardante l'art. 1, comma 42, lettera a), della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), promossa dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 della C1.3.3. Sentenze in materia tributaria con riflessi sulla spesa pubblica (sentt. nn. 18 e 27 del 2018).

Sono da segnalare due sentenze che, pur non potendosi qualificare quali c.d. "sentenze di spesa", potranno presentare riflessi di carattere finanziario per le azioni di ripetizione di indebito che prevedibilmente saranno presentate dai contribuenti nei confronti dell'erario. Si tratta: a) della sentenza n. 18/2018 che, pur di inammissibilità, sancisce un principio interpretativo di rilievo quale la non estensibilità al giudizio tributario del contributo unificato (art. 13, comma 1-quater, del d.P.R. n. 115 del 2002); b) della sentenza n. 27/2018, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto legislativo 23 dicembre 1998, n. 504 (Riordino dell'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 3 agosto 1998, n. 288) e dell'art. 1, comma 66, lettera b), della legge 13 dicembre 2010, n. 220, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)», nella parte in cui prevedono che - nelle annualità d'imposta precedenti al 2011 - siano assoggettate all'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse le ricevitorie operanti per conto di soggetti privi di concessione e dunque non dovuta, fino al 2010, da parte delle ricevitorie operanti come centri di trasmissione dati (CTD) per conto di bookmakers privi di concessione, ma che nondimeno possano lecitamente raccogliere scommesse sul territorio nazionale, dell'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse.

### **1.1.3 Il "coordinamento della finanza pubblica" come super-materia (sent. n. 61 del 2018)**

La sentenza n. 61/2018, ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 202, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 119 della Costituzione. La disposizione impugnata prevede che per la realizzazione delle azioni relative al piano straordinario per

la promozione del made in Italy e l'attrazione degli investimenti in Italia - di cui all'art. 30, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la Costituzione, e dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 3, 97 e 119 Cost. semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164 - siano stanziati ulteriori finanziamenti nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico alle condizioni di seguito meglio specificate attraverso il richiamo integrale della norma impugnata.

La Corte ha premesso che l'art. 1, comma 202, della legge n. 190 del 2004 non sia riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza», incidendo anche nell'ambito della competenza concorrente «commercio con l'estero», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Ciò in quanto l'incentivazione alla produzione agricola comporta nello scenario globalizzato dell'economia la valorizzazione della sua appetibilità commerciale anche al di fuori dei confini nazionali.

Tuttavia, la Corte ha precisato "che l'interesse nazionale non è più sufficiente di per sé a giustificare «l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 Cost. Nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità né di merito alla competenza legislativa regionale» (sentenza n. 303 del 2003)".

Nondimeno - ha proseguito la Corte - "la limitazione dell'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente comporterebbe la svalutazione di istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una maggiore flessibilità nella ripartizione di competenze, come fissata dall'art. 117 Cost. (ex plurimis, sentenza n. 303 del 2003)".

Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse ampiamente articolate, deve necessariamente rispondere a esigenze prioritarie come lo sviluppo dell'economia, soprattutto nei periodi di crisi. Ebbene la Corte ha evidenziato

come, sotto tale profilo, non possono essere ignorate le istanze unificanti derivate dall'impatto della riforma costituzionale del 2012. In tale contesto, secondo la Corte, "il novellato art. 81 Cost. ha assunto - soprattutto attraverso la formulazione del primo comma - un significato "anticiclico" in termini di politica fiscale e monetaria e, più in generale, di politica economica, consistente nella missione di attenuare le fluttuazioni, intervenendo sul mercato per frenare la ripresa o contrastare la depressione dell'attività economica a seconda delle contingenze caratterizzanti i relativi cicli economici".

L'attuazione della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e, più specificamente, del novellato art. 81 attraverso la cosiddetta "legge organica" 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), ha conferito alla legge di bilancio - categoria alla quale appartengono le disposizioni impugnate - e alle altre leggi finanziarie correttive delle manovre di finanza pubblica una regia di interventi complessi e coordinati, finalizzati ad assicurare sostenibilità economica e sviluppo, su diverse scale territoriali nel cui ambito vengono inevitabilmente coinvolte anche competenze regionali residuali.

In sostanza, la legge di bilancio dello Stato, e più in generale, le leggi finanziarie che prevedono interventi strutturali di ampio raggio - volti a favorire lo sviluppo e la crescita economica del Paese e, per naturali caratteristiche, travalicanti singole materie legislative e amministrative nella più ampia prospettiva di una visione di insieme delle politiche pubbliche - comportano un inevitabile coinvolgimento delle competenze regionali. Tale fenomeno è incisivamente rappresentato nell'audizione del Ragioniere generale dello Stato davanti alle Commissioni riunite di Camera e Senato del 14 luglio 2015, laddove si afferma, tra l'altro, che «La piena attuazione della riforma [della legge di bilancio] consentirà di superare il tradizionale schema normativo in materia di finanza pubblica facendo confluire il contenuto della legge di stabilità nel disegno di legge di bilancio. La legge di bilancio conterrà pertanto anche norme tese ad apportare modifiche alla legislazione di entrata o di spesa e potrà disporre misure e interventi volti a favorire lo sviluppo e la crescita economica del Paese. [...]. Il bilancio - nella nuova veste sostanziale - è destinato a rappresentare il principale strumento di decisione sulla allocazione delle risorse, nonché il principale riferimento della verifica dei risultati delle politiche pubbliche».

Tuttavia, secondo la Corte, “è evidente che questo ruolo di regia deve avere un’effettiva consistenza di programmazione e di impulso ma non può unilateralmente conculcare le attribuzioni dell’ente territoriale in ordine a criteri attuativi degli interventi normativi programmati”.

Con riguardo alla fattispecie in questione, la Corte ha ritenuto “che essa non produce un’integrale appropriazione di funzioni costituzionalmente assegnate alla Regione, bensì una parziale sovrapposizione secondo un modulo teleologicamente collegato alla politica economica generale dello Stato”.

Di rilievo è il passaggio della sentenza nel quale la Corte costituzionale indica gli elementi valutativi per orientare lo scrutinio delle questioni sollevate dalla Regione ricorrente.

“In tale contesto il bilanciamento tra esigenze di coordinamento e regia delle manovre strutturali di politica economica e tutela delle autonomie territoriali è caratterizzato da una molteplicità di interessi interdipendenti e anche da intrinseche esigenze di proporzionalità nella loro composizione. A titolo meramente esemplificativo si possono enumerare i seguenti elementi che assumono contemporaneamente il ruolo di requisiti e criteri di composizione della naturale dialettica - quando si crea sovrapposizione di competenze - tra politica economica del Governo e del Parlamento e autonomia territoriale: a) requisito della strutturalità dell’intervento inteso come propositivo di riorganizzazione di alcuni settori del sistema economico in grado di gettare le fondamenta per un miglioramento generale interessante il territorio nazionale; b) non sovrapposibilità con i diversi interventi perequativi previsti dall’art. 119, terzo comma, Cost.: la nostra Carta costituzionale contempla un sistema perequativo di tipo verticale che prevede l’intervento diretto a carico del bilancio dello Stato, ma con parametri di riferimento teleologicamente diversi dalla tipologia collegata a esigenze di politica economica generale; pur non potendosi escludere la coincidenza di tali interventi in specifici territori regionali con minore capacità fiscale per abitante, di regola la politica economica di matrice statale si rivolge a soggetti e attività non limitate a singoli territori geograficamente delimitati; c) coinvolgimento delle autonomie territoriali attraverso attività concertative e di coordinamento orizzontale che devono essere condotte in base al principio di lealtà (sentenza n. 303 del 2003); d) tendenziale “neutralità economico-finanziaria” nei riguardi delle collettività locali e dei pertinenti territori, intesa come inidoneità ad alterare gli equilibri distributivi delle risorse. La parziale attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in

attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) - la quale prevedeva la valorizzazione del "federalismo fiscale" in un'ottica di bilanciamento tra i principi di autonomia e responsabilità individuale delle singole Regioni e quelli di solidarietà e corresponsabilità collettiva - e la lunga crisi che ha acuito le disparità economiche tra le Regioni hanno determinato un clima di latente conflitto verso le misure destinate direttamente dallo Stato a singoli territori per l'esercizio di funzioni già attribuite alla competente Regione o ente locale. Questa crescente tensione richiede una necessaria composizione rispetto alle nuove esigenze, composizione dalla quale non possono essere estromessi gli enti territoriali interessati e che deve avvenire dopo averne acquisito in sede collegiale le istanze; e) chiarezza e trasparenza negli obiettivi prefissati e nei meccanismi finalizzati a rendere ostensibili i risultati dell'intervento statale".

"Il rispetto di detti criteri, tutti riconducibili al principio di leale cooperazione tra Stato ed enti territoriali, è idoneo a fornire risposte pragmatiche e sufficientemente flessibili alle istanze di politica economica generale senza tradire la struttura regionalista del nostro ordinamento quando tali istanze esigono l'interferenza dello Stato nelle materie di competenza regionale".

Tanto premesso, la Corte ha, dunque, ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 202, della legge n. 190 del 2014, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost., poiché lo stanziamento del fondo nella specie contestato non costituisce uno straripamento dello Stato dalle proprie competenze. Le caratteristiche della norma impugnata sono conformi alla nozione di politica economica generale come prima dimensionata.

#### **1.1.4 Coordinamento della finanza pubblica: necessità dell'intesa con gli enti territoriali in settori di spesa rientranti nelle materie di competenza regionale (sentt. nn. 61, 71, 74, 78 e 87 del 2018)**

Con la sentenza n. 61/2018, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 202, della legge n. 190 del 2014 nella parte in cui non prevede l'intesa, la cui sede - data la natura degli interessi in gioco - deve essere individuata nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Ciò al fine di determinare progetti e concreta ripartizione dei finanziamenti a carico del Fondo per le politiche per la valorizzazione, la promozione e la tutela, in Italia e all'estero, delle imprese e dei prodotti agricoli e agroalimentari.

Con la sentenza n. 71/2018, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 85, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), nella parte in cui non prevede che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con il quale sono individuate le Regioni ammesse alla ripartizione, sono assegnate le risorse disponibili e sono stabiliti i criteri di selezione dei progetti sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano nonché dell'art. 1, comma 627, della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo con il quale sono determinati i criteri di accesso al Fondo per la rievocazione storica sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Con la sentenza n. 74/2018, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (che prevede un fondo plurisettoriale destinato a essere ripartito tra i ministeri in base ai programmi da essi presentati), nella parte in cui non prevede un'intesa con gli enti territoriali in relazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri riguardanti settori di spesa rientranti nelle materie di competenza regionale con cui sono individuati gli interventi da finanziare, i relativi importi e, se necessario, le modalità di utilizzo dei contributi.

In senso analogo, è anche la sentenza n. 78/2018, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 615, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), nella parte in cui non prevede alcuna forma di coinvolgimento decisionale delle Regioni, in relazione all'approvazione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile e all'emanazione dell'ivi previsto decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, concernente il rilevante intervento di finanziamento del trasporto pubblico locale disposto dal legislatore statale con il comma 613 del medesimo articolo 1.

Ancora, con la sentenza n. 87/2018, la Corte ha dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 271, della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui prevede che il decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca che determina i fabbisogni

finanziari regionali è adottato «previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, che si esprime entro sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto può essere comunque adottato», anziché «previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano»”, nonché “l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 275, della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui prevede che la «Fondazione Articolo 34», entro il 30 aprile di ogni anno, bandisce almeno 400 borse di studio nazionali «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché «d’intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

### **1.1.5 Ordinamento contabile regionale**

a. Necessarietà dell’approvazione del rendiconto (sent. n. 49 del 2018)

Con la sentenza n. 49/2018, la Corte ha ritenuto non fondata la censura formulata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri secondo la quale la tardiva approvazione del rendiconto 2013 da parte della Regione Abruzzo, avvenuta a distanza di anni con la legge impugnata, la renderebbe di per sé illegittima, in quanto tale ritardo integrerebbe la lesione degli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost., e delle norme interposte che fissano la scadenza al 30 giugno dell’anno successivo all’esercizio interessato.

Secondo la Corte, è vero che i termini per l’approvazione del rendiconto 2013 della Regione Abruzzo “sono ampiamente scaduti e che tale grave ritardo fa seguito a un’ulteriore serie di ritardi inerenti agli esercizi anteriori al 2013. Il superamento del termine di legge, tuttavia, non consuma il potere-dovere dell’amministrazione regionale di provvedere a un adempimento indefettibile quale l’approvazione del rendiconto. Infatti, il principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici, che è uno dei parametri teleologicamente collegati al principio dell’equilibrio pluriennale del bilancio di cui all’art. 81 Cost., esige che ogni rendiconto sia geneticamente collegato alle risultanze dell’esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie. Ne consegue che siffatta infondata preclusione paralizzerebbe, ove fosse applicata, la corretta gestione economico-finanziaria degli esercizi successivi”.

Invero, ha proseguito la Corte “il richiamato principio di continuità del bilancio è una specificazione del principio dell’equilibrio tendenziale contenuto nell’art. 81 Cost., in quanto «collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato» (ex plurimis, sentenza n. 181 del 2015), consentendo di inquadrare in modo strutturale e pluriennale la stabilità dei bilanci preventivi e successivi”. Né, ha concluso sul punto la Corte, va condivisa la tesi secondo cui sarebbe “ineludibile” la competenza della Regione in qualsiasi situazione di ritardo poiché le norme in materia non «attribui[rebbero] ad altri soggetti [diversi dalla Regione] la competenza in materia di approvazione della legge di rendiconto». Al contrario, in presenza di reiterati e gravi ritardi nell’espletamento di funzioni primarie da parte dell’ente territoriale, l’ordinamento consente anche provvedimenti sostitutivi come, ad esempio, la predisposizione del rendiconto, sulla base del potere contemplato dall’art. 120, secondo comma, Cost.

b. Modalità di esposizione della legge di approvazione del rendiconto regionale (sent. n. 49 del 2018)

Con la sentenza n. 49/2018, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, 8, 9, 10, 11 e 12 della legge della Regione Abruzzo 7 marzo 2017, n. 16 (Rendiconto generale per l’esercizio 2013. Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare) e, 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 delle residue disposizioni della medesima legge reg. n. 16 del 2017.

“Tali disposizioni prevedono rispettivamente: l’approvazione delle risultanze generali (art. 1); i residui emergenti a chiusura della gestione 2013 trasferiti a quella successiva (artt. 8 e 9); la sommatoria algebrica – pari a euro 1.184.286.519,66 – del fondo di cassa e dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2013, normativamente definita come «saldo finanziario positivo al 31.12.2013» (art. 10); la tabella «Residui perenti ed economie vincolate esercizio 2013» da riscrivere negli esercizi successivi per un totale di euro 1.780.412.392,28 (art. 11); il quadro riassuntivo della gestione finanziaria dell’esercizio finanziario 2013 «corredato della comunicazione di riepilogo delle riscossioni e dei pagamenti riportati nel conto giudiziale relativo all’esercizio finanziario 2013, da cui rileva un disavanzo effettivo di euro 770.134.872,62» (art. 12).

Dal loro collegamento - in particolare tra gli artt. 10, 11 e 12 - emerge un forte contrasto logico per la presenza contemporanea di: a) un "saldo positivo" risultante dalla sommatoria di fondo di cassa, residui attivi e passivi. Nelle sue componenti la locuzione "saldo positivo" corrisponde specularmente al concetto di "risultato di amministrazione" come definito - senza soluzione di continuità - da norme risalenti e da quelle attualmente vigenti (come di seguito analiticamente indicate); b) residui perenti non riscritti nell'esercizio interessato, malgrado la sua intervenuta conclusione e a oltre tre anni dalla sua chiusura; c) un "disavanzo di amministrazione" assolutamente scollegato dalla sommatoria algebrica - prevista dalla legge - di residui attivi, passivi e del fondo di cassa.

Secondo la Corte "Tale evidente aporia, unitamente alla dimensione dei residui attivi e passivi, dei residui perenti e delle cosiddette economie vincolate, rende le risultanze del bilancio consuntivo in contrasto con l'art. 81 Cost. poiché connotate da un insieme di dati numerici e di collegamenti normativi privi, nel loro complesso, di attendibilità e coerenza e insuscettibili di essere valutati come credibili, sufficientemente sicuri, non arbitrari o irrazionali (ex plurimis, sentenze nn. 106 e 68 del 2011, 141 e 100 del 2010, 213 del 2008, 384 del 1991 e 1 del 1966)".

Nel loro complesso le risultanze degli artt. 10, 11 e 12 si manifestano oltretutto in modo ancipite, oscillando tra un segno di senso positivo (avanzo) e uno negativo (disavanzo), peraltro senza alcuna congruenza matematica tra le rappresentate oscillazioni.

Sul punto la Corte ha ricordato quanto dalla medesima affermato: "che l'«elevata tecnicità degli allegati di bilancio e [...] la loro sofisticata articolazione deve essere necessariamente compensata - nel testo della legge di approvazione del rendiconto - da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge» (sentenza n. 274 del 2017). Tali caratteri non si riscontrano nella legge della Regione Abruzzo di approvazione del rendiconto 2013, che presenta una struttura normativamente e logicamente incongrua". La Corte ha formulato "un'ulteriore precisazione che si collega all'evoluzione della finanza pubblica anche in relazione alla riforma introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), la quale ha rafforzato i parametri costituzionali attinenti all'equilibrio individuale dei conti appartenenti al settore pubblico allargato e al controllo dell'indebitamento (artt. 81 e 97, primo comma, Cost.). Tale evoluzione - che si è estrinsecata, in particolare per gli enti territoriali, in una complessa rete

di norme attuative, tra le quali è bene ricordare la “legge organica”, il 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 successive modifiche e integrazioni, nonché le leggi di stabilità e di bilancio succedutesi a partire da tale riforma – comporta che, nelle leggi di approvazione del rendiconto delle Regioni, gli elementi basilari inerenti alla dimostrazione della situazione economico-finanziaria siano espressi con chiarezza e coerenza anche in rapporto alla fondamentale interdipendenza con il principio di legittimazione democratica, indefettibile raccordo tra la gestione delle risorse della collettività e il mandato elettorale degli amministratori”.

In definitiva, secondo la Corte, “la legge di approvazione del rendiconto – indipendentemente dalla compilazione e redazione dei complessi allegati al bilancio previsti dal d.lgs. n. 118 del 2011 – deve contenere, in coerenza con le risultanze di detti allegati, tre elementi fondamentali: a) il risultato di amministrazione espresso secondo l’art. 42 del decreto in questione; b) il risultato della gestione annuale inerente al rendiconto; c) lo stato dell’indebitamento e delle eventuali passività dell’ente applicate agli esercizi futuri. Infatti, il primo risultato chiarisce la situazione economico-finanziaria al termine dell’esercizio in modo comparabile a quella dell’anno precedente e a quella che sarà determinata per l’esercizio successivo. Il secondo enuclea – dal contesto complessivo di cui al precedente punto a) – le risultanze della gestione annuale integralmente imputabile agli amministratori in carica. Il terzo fornisce il quadro pluriennale dell’indebitamento, consentendo una prospettiva di sindacato sia in relazione ai vincoli europei, sia in relazione all’equità intergenerazionale, strumento servente alla determinazione dei costi-benefici afferenti alle generazioni future con riguardo alle politiche di investimento in concreto adottate”.

La Corte ha infine evidenziato che “tali elementi, indipendentemente dalla tecnicità degli allegati al bilancio, costituiscono appunto la necessaria attuazione degli evocati precetti costituzionali di natura finanziaria”.

## 1.2 MAGGIO - AGOSTO 2018

### 1.2.1 Il Fondo pluriennale vincolato è necessariamente astretto dalla finalità di conservare la copertura delle spese pluriennali (sentt. n. 94 e 101 del 2018)

Con la sentenza n. 101/2018, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 466, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), in relazione agli artt. 81, 97 e 119 Cost., nella parte in cui stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio del bilancio degli enti territoriali, le spese vincolate provenienti dai precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza e nella parte in cui non prevede che l'inserimento dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato nei bilanci dei medesimi enti territoriali abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio dell'esercizio di competenza (v. anche sentenze n. 94 del 2018 e n. 247 del 2017).

Trattasi di una disposizione che recepisce "pedissequamente quanto espressamente previsto nella fonte sovraordinata, il comma 1-bis del novellato art. 9 della legge n. 243 del 2012, il quale individua i saldi rilevanti ai fini dell'equilibrio di bilancio".

La Corte ha, anzitutto, ricordato che la "qualificazione normativa del fondo pluriennale vincolato costituisce una definizione identitaria univoca dell'istituto, la cui disciplina è assolutamente astretta dalla finalità di conservare la copertura delle spese pluriennali. Ciò comporta che nessuna disposizione - ancorché contenuta nella legge rinforzata - ne possa implicare un'eterogenesi semantica e funzionale senza violare l'art. 81 della Costituzione (sentenza n. 247 del 2017)".

Sulla base di tale premessa, la Corte ha ritenuto che "la possibilità che il vincolo autorizzatorio all'esecuzione delle spese impegnate e degli oneri derivanti da

obbligazioni già perfezionate - nella fattispecie contenuto nel fondo pluriennale vincolato - possa essere rimosso ex lege, costringendo l'ente territoriale a trovare nuove coperture o a rendersi inadempiente, è un'opzione ermeneutica che entra in diretta collisione con i precetti contenuti nell'art. 81 Cost., nonché con gli artt. 97 e 119 Cost.. Infatti, a differenza di quanto consentito fino al 2019, per il 2020 (esercizio finanziario che viene già in rilievo per effetto della programmazione triennale 2018-2020) gli enti territoriali sarebbero astretti tra

due alternative, entrambe non conformi ai principi contenuti nei parametri evocati dalle ricorrenti: a) rinuncia a onorare gli impegni e le obbligazioni passive previste dal fondo pluriennale vincolato a far data dal 2020; b) ricerca di una nuova copertura per impegni e obbligazioni già perfezionati negli anni precedenti secondo una scansione pluriennale inscindibilmente collegata al programma realizzativo degli investimenti e degli interventi aventi cadenza diacronica rispetto al singolo esercizio finanziario (per naturale articolazione, il fondo pluriennale vincolato e l'avanzo di amministrazione in esso eventualmente confluito sono serventi a conservare le risorse destinate agli investimenti e agli interventi pluriennali secondo il cronoprogramma della loro esecuzione)".

Ne discende che la mancata previsione della "neutralità finanziaria" per tutte le partite di entrata e spesa di natura pluriennale derivanti da programmi, già perfezionati in termini di copertura negli esercizi precedenti, "comporta un evidente vulnus per l'ente territoriale con riguardo sia al principio del pareggio di cui all'art. 81 Cost., sia a quello dell'art. 97, primo comma, primo periodo, Cost. (equilibrio individuale degli enti facenti parte della finanza pubblica allargata: sentenza n. 247 del 2017). Infatti, nell'ambito delle spese di natura pluriennale e, in particolare, degli investimenti, il principio della copertura consiste nell'assoluto equilibrio tra risorse e spese, sia in fase previsionale che durante l'intero arco di realizzazione degli interventi".

"La sottrazione ex lege di parte delle risorse attuative di programmi già perfezionati negli esercizi precedenti finisce per ledere anche l'autonomia dell'ente territoriale che vi è sottoposto. La riduzione di quelle necessarie per l'attuazione - da parte degli enti territoriali - del piano pluriennale degli interventi, la cui piena copertura è ascrivibile a precedenti esercizi, pregiudica l'autonomia e la sana gestione finanziaria di tali enti, «entrando in contrasto con detti parametri costituzionali, nella misura in cui non consente di finanziare adeguatamente le funzioni. [... In tale prospettiva il] principio del buon andamento - ancor più alla luce della modifica intervenuta con l'introduzione del nuovo primo comma dell'art. 97 Cost. ad opera della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) - è strettamente correlato alla coerenza della legge [o, nel caso dell'ente locale, della delibera] di bilancio con la programmazione delle attività e dei servizi che si intendono finanziare a legislazione vigente» (sentenza n. 10 del 2016)".

Con riguardo alla fattispecie in esame ha concluso la Corte, “la riduzione in itinere dei fondi stanziati per fronteggiare spese pluriennali e la conseguente incertezza sulla loro definitiva entità non consentono una proficua utilizzazione degli stessi, in quanto «[s]olo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse [...] e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati» (sentenza n. 188 del 2015)”.

### **1.2.2 Il contributo alla finanza pubblica posto a carico delle Regioni deve presentare il carattere della temporaneità (sentenza n. 103/2018).**

Con la sentenza n. 103/2018, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 527, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), limitatamente alle parole «al primo e».

In particolare, la Corte ha ritenuto che illegittimamente la disposizione impugnata estende temporalmente l’ambito di operatività di due distinti contributi alla finanza pubblica. Tali contributi risultano imposti, alle sole Regioni a statuto ordinario, rispettivamente dal primo e dal terzo periodo dell’art. 46, comma 6, del decreto-legge n. 66 del 2014, come convertito dalla legge n. 89 del 2014, poiché le singole misure di contenimento della spesa pubblica devono presentare il carattere della temporaneità, al fine di definire in modo appropriato, anche tenendo conto delle scansioni temporali dei cicli di bilancio e più in generale della situazione economica del Paese, «il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, evitando la sostanziale estensione dell’ambito temporale di precedenti manovre che potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo» (sentenza n. 169 del 2017).

### **1.2.3 L’utilizzo del fondo di riserva è possibile anche a copertura di spese ultrannuali (sentenza n. 138/2018).**

Con la sentenza n. 138/2018, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 6, comma 2, della legge della Regione Piemonte 26 aprile 2017, n. 7 (Disposizioni in materia di disostruzione pediatrica e di rianimazione cardiopolmonare), promossa, in riferimento all’art. 81, terzo comma, della Costituzione. Difatti - ha motivato la Corte - “la copertura di 200.000 euro per il biennio 2017-2018 avviene - secondo il

legislatore regionale - prelevando detta somma dallo stanziamento della missione 20, programma 03, che presentava, al Titolo 1 (Spese correnti) del bilancio di previsione 2017, uno stanziamento di competenza di 722.686.572,75 euro e uno stanziamento di cassa di 210.566.265,73 euro, entrambi capienti rispetto alla somma del fabbisogno del biennio 2017-2018. Ne deriva che la somma così prelevata dal fondo e attribuita alla missione 13, programma 13.08, è idonea a coprire sia l'onere del 2017 che quello del 2018, le cui risorse sono entrambe allocate alla competente partita di spesa. I principi contabili non vietano di coprire - attraverso l'utilizzazione del fondo di riserva - la spesa relativa a un esercizio successivo a quello in cui si effettua detto prelievo.

Si tratta di una pratica che non collide con il principio di copertura di cui all'art. 81, terzo comma, Cost. poiché si limita alla conservazione, per l'impiego successivo, di una risorsa esistente e disponibile al momento di deliberazione della spesa".

#### **1.2.4 L'omessa quantificazione dell'onere determina la violazione del principio di copertura (sentenza n. 147/2018)**

Con la sentenza n. 147/2018, la Corte ha ritenuto, in relazione all'art. 81, terzo comma, Cost., l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Campania 22 maggio 2017, n. 13 (Istituzione del servizio di sociologia del territorio della Regione Campania) e, 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 artt. 1, 2, 3, 5 e 6 della legge della Regione Campania n. 13 del 2017.

In particolare, secondo l'art. 19, comma 1, della legge n. 196 del 2009, inserito nel Titolo V della stessa legge (la copertura finanziaria delle leggi), dispone, in relazione agli oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico, che: «[l]e 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». Detta disposizione, specificativa del precetto di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., prescrive quale presupposto della copertura finanziaria la previa quantificazione della spesa, per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita.

Secondo la Corte, “all’esame della disposizione impugnata si evince, con chiarezza, che la norma scrutinata non contiene alcuna quantificazione della spesa derivante dall’applicazione della legge reg. Campania n. 13 del 2017”.

“Né potrebbe ritenersi che la legge in questione non implichi nuove e maggiori spese, come invece sostenuto dalla difesa regionale, considerato che questa istituisce un nuovo servizio sociale regionale, il Servizio di sociologia del territorio, di cui garantisce l’attivazione, in ogni ambito territoriale, con la presenza di almeno un operatore sociologo”.

“Neppure, in assenza della quantificazione della spesa, potrebbe considerarsi adeguato il rinvio fatto dalla norma censurata alle risorse disponibili per la realizzazione dei piani sociali di zona «nell’ambito della dotazione della Missione 12 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia), Programma 7 (Programmazione e governo della rete dei servizi sociosanitari e sociali), Titolo 1 del Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2017-2019». Ciò in quanto, evidentemente, l’ammontare della spesa potrebbe essere superiore a quello delle risorse disponibili”.

### **1.2.5 Non è consentita la copertura di oneri regionali con fondi statali a destinazione vincolata (sentenza n. 172/2018)**

Con la sentenza n. 172/2018, la Corte ha, tra l’altro, dichiarato l’illegittimità costituzionale degli artt. 23 e 26 della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I).

La Corte ha ritenuto che la normativa statale (dal decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88; art. 1, comma 703, della legge 23 dicembre 2014, n. 190; delibere CIPE 25 e 26 del 2016) ha impresso alle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione una destinazione vincolata, che rende illegittima qualunque autorizzazione di spesa che ne preveda l’impiego al di fuori degli interventi programmati, traducendosi in un’assenza di copertura finanziaria derivante dall’indisponibilità delle somme (con riferimento all’obbligo di corrispondenza tra le risorse finanziarie e i vincoli normativi di destinazione, sentenza n. 272 del 2011), così come invece previsto dalla legge regionale impugnata che ha inteso estendere la copertura del fondo relativo ad interventi per lo “smaltimento dell’amianto” e a “progetti destinati a sostenere le imprese che abbiano subito danni dai cantieri per la realizzazione delle infrastrutture ed opere pubbliche”.

### 1.3 SETTEMBRE -DICEMBRE 2018

Tre sono le sentenze depositate dalla Consulta nell'ultimo quadrimestre del 2018 che meritano segnalazione per i profili che attengono strettamente al principio della copertura delle leggi di spesa (art. 81, terzo comma, Cost.): sentenze nn. 196, 238 e 247.

Con la sentenza **n. 196 del 2018**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Liguria 28 aprile 2008, n. 10 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2008), nonché dell'art. 2, comma 2, limitatamente alle parole «prioritariamente per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della vice dirigenza», nonché dei commi 3 e 4, della legge della Regione Liguria 24 novembre 2008, n. 42 (Norme urgenti in materia di personale, certificazione energetica, Comunità montane e disposizioni diverse).

Nell'occasione, la Consulta ha accolto la questione di costituzionalità rimessa dalla Sezione di controllo della Corte dei conti per la Liguria, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Liguria per l'esercizio 2016.

In particolare, la Corte costituzionale ha ritenuto i nuovi oneri di spesa introdotti dalla citata normativa ligure privi di "copertura normativa", con lesione dell'art. 81, quarto (recte, terzo) comma, Cost. "in quanto relativ[i] a una voce, quella che concerne l'indennità dei vice-dirigenti regionali, connessa all'istituzione di un ruolo del personale regionale, avvenuta senza il necessario fondamento nella contrattazione collettiva e in violazione della competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile»".

Con la sentenza **n. 238 del 2018**, la Corte costituzionale ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale (tra gli altri) dell'art. 33 della legge della Regione Basilicata 24 luglio 2017, n. 19 (Collegato alla legge di Stabilità regionale 2017), in quanto "la Regione Basilicata, nell'escludere i DRG di alta complessità dal computo per il raggiungimento dei tetti di spesa, non ha in effetti previsto alcuna misura alternativa di compensazione, andando a incidere negativamente sul risultato finanziario complessivo indicato nella legge statale. Parimenti, la non computabilità nei tetti di spesa delle altre prestazioni, relative all'attività di specialistica ambulatoriale (di cui alla lettera b dell'impugnato art. 33), è passibile di determinare oneri aggiuntivi e non coperti, sicché non è consentita dalla legislazione nazionale".

Infine, con la sentenza n. **247 del 2018**, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Molise 24 ottobre 2017, n.16 (Disposizioni regionali in materia di disturbi dello spettro autistico e disturbi pervasivi dello sviluppo).

La Corte, in premessa, in materia di percorsi formativi propedeutici all'inserimento lavorativo dei soggetti affetti da disturbi dello spettro autistico e da disturbi del comportamento e disabilità intellettiva e relazionale (art. 11), introduce disposizioni finalizzate all'integrazione sociale, scolastica e lavorativa delle persone affette da tali disturbi. L'art. 14, poi, nel prevedere la copertura degli oneri dell'intera legge a carico del Fondo sanitario regionale, comprende anche gli interventi in questione.

Ebbene, secondo il Giudice delle leggi, "tali interventi attengono [...] a profili sociali e professionali: essi, pertanto, non possono essere messi a carico di un fondo destinato al finanziamento della spesa sanitaria", ritenendo fondata la censura di violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. per difetto di copertura.

## **1.4 GENNAIO - APRILE 2019**

La giurisprudenza costituzionale del periodo si segnala non solo per il numero delle pronunce, ma anche per la rilevanza delle novità che, sempre in continuità e coerenza con i principi via via affermati in materia di copertura finanziaria, equilibrio di bilancio e coordinamento finanziario, vanno emergendo in occasione dello scrutinio, segnatamente, della legislazione intesa a definire i complessi rapporti tra la finanza statale e quella regionale.

Si riportano di seguito, in forma sintetica, le più rilevanti pronunce, a partire dall'ordinanza n. 17 del 2019, in cui viene rimarcata la centralità dell'approvazione del disegno di legge di bilancio, ove si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato, nonché dell'allocazione delle risorse finanziarie pubbliche, per poi passare ad esaminare le questioni concernenti la finanza pubblica allargata.

### **1.4.1 La centralità dell'iter di approvazione del disegno di legge di bilancio (ord. n. 17/2019)**

Con l'ordinanza n. 17 del 2019, la Corte costituzionale ha ritenuto inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sollevato da trentasette senatori in

relazione alle modalità con cui il Senato della Repubblica ha approvato il disegno di legge «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021» (A.S. 981), chiedendo di ristabilire il corretto esercizio delle competenze costituzionalmente garantite e asseritamente violate dal Governo, dal Presidente della Commissione Bilancio, dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari (d'ora in avanti anche Conferenza dei capigruppo), dal Presidente e dall'Assemblea del Senato della Repubblica.

In primo luogo, la Corte ha ritenuto la legittimazione attiva del singolo parlamentare a sollevare conflitto, in quanto "lo status costituzionale di parlamentare comprende un complesso di attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come del singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimuovibili né modificabili a iniziativa di altro organo parlamentare, sicché nell'esercizio di tali attribuzioni egli esprime una volontà in se stessa definitiva e conclusa, che soddisfa quanto previsto dall'art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953".

La Corte ha però ritenuto non ammissibile il conflitto poiché non è risultata allegata e comprovata una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente.

In occasione della definizione della questione, la Corte ha svolto considerazioni di rilievo. La Corte ha rimarcato che la funzione legislativa (artt. 70 e 72 Cost.), nel confronto tra forze politiche di maggioranza e minoranza, va svolta cognita causa, specie in riferimento all'approvazione della legge di bilancio annuale, in cui si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocazione delle risorse pubbliche: decisioni che costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall'istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare. In proposito, la Corte costituzionale ha ricordato di avere sottolineato (sia pure in riferimento alle Regioni) che «il bilancio è un "bene pubblico" nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte [...], sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche» (sentenza n. 184 del 2016; in senso conforme sentenze n. 247 e n. 80 del 2017). Ciò vale a maggior ragione dopo l'attuazione della riforma costituzionale del 2012 realizzata con la legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del

pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), che ne ha accentuato la centralità: il «bilancio – nella nuova veste sostanziale – è destinato a rappresentare il principale strumento di decisione sulla allocazione delle risorse, nonché il principale riferimento della verifica dei risultati delle politiche pubbliche» (sentenza n. 61 del 2018).

Del resto, il procedimento di formazione della legge di bilancio è da sempre circondato da particolari garanzie, trattandosi di una di quelle leggi che, ai sensi dell'art. 72, quarto comma, Cost., esigono il procedimento ordinario a tutela della più ampia partecipazione di tutti i soggetti politici alla loro elaborazione.

Tanto premesso, la Corte ha però ritenuto che il ricorso non ha rilevato le peculiarità del caso di specie, non dando conto, i ricorrenti, del fatto che dette peculiarità derivano dall'innesto, sulla prassi dei maxi-emendamenti votati con la fiducia, di due fattori concomitanti.

“Da un lato, la lunga interlocuzione con le istituzioni dell'Unione Europea ha portato a una rideterminazione dei saldi complessivi della manovra economica in un momento avanzato del procedimento parlamentare e ha comportato un'ampia modificazione del disegno di legge iniziale, confluita nel maxi-emendamento 1.9000”. Dall'altro lato, ha evidenziato la Corte, “le riforme apportate al regolamento del Senato della Repubblica nel dicembre 2017, applicate al procedimento per l'approvazione del bilancio dello Stato per la prima volta nel caso di specie” possono aver concorso, per gli effetti problematici recati dalle stesse nuove regole procedurali (art. 161, comma 3-ter e comma 3-quater, reg. Senato) a determinare “la breve durata dell'esame e la modifica dei testi in corso d'opera, lamentate dai ricorrenti”.

In conclusione, la Corte ha rilevato “che le modalità di svolgimento dei lavori parlamentari sul disegno di legge di bilancio dello Stato per il 2019 hanno aggravato gli aspetti problematici della prassi dei maxi-emendamenti approvati con voto di fiducia; ma neppure può trascurare il fatto che i lavori sono avvenuti sotto la pressione del tempo dovuta alla lunga interlocuzione con le istituzioni europee, in applicazione di norme previste dal regolamento del Senato e senza che fosse stata del tutto preclusa una effettiva discussione nelle fasi precedenti su testi confluiti almeno in parte nella versione finale. In tali circostanze, non emerge un abuso del procedimento legislativo tale da determinare quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari che assurgono a requisiti di ammissibilità nella situazione attuale”.

#### **1.4.2 Sostenibilità finanziaria del diritto all'istruzione delle persone con disabilità, garantito dall'art. 38 Cost. e tutelato dall'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite (sent. n. 83/2019)**

Con la sentenza n. 83 del 2019, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondate, in riferimento agli artt. 38, terzo e quarto comma, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, quarto comma, Cost., le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 70, della legge n. 205 del 2017<sup>1</sup> promosse, in riferimento agli artt. 38, terzo e quarto comma, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, quarto comma, Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe.

La Corte ha, anzitutto, riaffermato: a) la natura fondamentale del diritto all'istruzione delle persone con disabilità, garantito dall'art. 38 Cost. e tutelato anche dall'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18; b) che, nell'attuazione di tale diritto fondamentale, il legislatore, chiamato a predisporre gli strumenti anche finanziari necessari alla sua effettiva realizzazione, è tenuto ad assicurare - «senza soluzione di continuità, in modo che sia assicurata l'effettività del diritto della persona con disabilità all'istruzione e all'integrazione scolastica» (sentenza n. 110 del 2017) - la tutela del nucleo essenziale di tale diritto, che comprende anche il servizio di trasporto scolastico e di assistenza. L'effettiva fruibilità del nucleo indefettibile dei diritti delle persone con disabilità non può dipendere da scelte finanziarie che il legislatore compie con previsioni che lasciano «incerta nell'an e nel quantum la misura della contribuzione» (sentenza n. 275 del 2016). Tanto premesso, la previsione impugnata è stata considerata in armonia con i principi citati. Infatti, in una complessa fase di transizione, qual è quella che si è innescata con il riordino delle Province, la Corte ha ritenuto non irragionevole che il legislatore abbia scelto di disporre il

---

<sup>1</sup> L'art. 1, comma 70, della legge n. 205 del 2017 stabilisce che «[p]er l'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 1, comma 947, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è attribuito un contributo di 75 milioni di euro per l'anno 2018 da ripartire con le modalità ivi previste». La disposizione impugnata provvede a rifinanziare, esclusivamente per il 2018, un contributo alle spese delle Regioni per l'esercizio delle funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali di cui all'art. 13, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), e ai servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per i medesimi alunni o per quelli in situazione di svantaggio previsti dall'art. 139, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59). Tali funzioni, nell'ambito del processo di riordino delle Province, sono state assegnate alle Regioni a decorrere dal 1° gennaio 2016, «fatte salve le disposizioni legislative regionali che alla predetta data già preved[eva]no l'attribuzione delle predette funzioni alle Province, alle Città metropolitane o ai Comuni, anche in forma associata», per effetto del comma 947 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

finanziamento di anno in anno, senza peraltro mai farlo mancare e procedendo contestualmente all'istruttoria strumentale alla determinazione delle risorse necessarie a regime.

In tal senso ha operato il sopravvenuto art. 1, comma 561, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), che, conclusasi la fase di passaggio, incrementa le risorse disponibili di ulteriori 25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021 e doverosamente assicura allo stanziamento un orizzonte temporale più ampio, utile per un'adeguata programmazione triennale dell'esercizio delle funzioni di assistenza scolastica agli studenti con disabilità da parte delle Regioni.

La Corte ha conclusivamente precisato "che la disposizione impugnata, diversamente da quanto riscontrato da questa Corte con la richiamata sentenza n. 275 del 2016, non è affetta da quella aleatorietà e incertezza, nell'*an e nel quantum*, che ne determinerebbe l'illegittimità costituzionale. Piuttosto, si tratta di una disposizione che, in linea con le leggi di bilancio dei due anni precedenti, rinnova il finanziamento per l'anno di riferimento, senza alcuna discontinuità e senza pregiudicare l'effettiva erogazione dei servizi che attengono al nucleo essenziale dei diritti delle persone con disabilità; erogazione che deve essere sempre comunque assicurata e finanziata".

### **1.4.3 Decretazione di urgenza intesa ad introdurre misure di coordinamento finanziario (sent. n. 33/2019)**

La giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 33 del 2019) ha riaffermato che il sindacato sui presupposti di necessità e urgenza di cui all'art. 77 Cost. rimane circoscritto alla «evidente mancanza di tali presupposti» (sentenza n. 5 del 2018) o alla «manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione» (sentenza n. 170 del 2017), sulla base di una pluralità di indici intrinseci ed estrinseci e che tale evidente mancanza non sussiste laddove la decretazione d'urgenza intenda «assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni», finalità già oggetto di valorizzazione da parte della Corte con la sentenza n. 22 del 2014. A tale riguardo, non appare, peraltro, "decisiva la circostanza, richiamata dall'ordinanza di rimessione, che le relazioni tecniche di accompagnamento ai [...] decreti-legge non contenessero una quantificazione dei risparmi attesi dalle norme introdotte [...]".

#### **1.4.4 Assetto organizzativo dell'autonomia comunale italiana, che tradisce la prevalenza delle ragioni economico finanziarie su quelle ordinamentali (sent. n. 33/2019)**

Con la (sentenza n. 33 del 2019), la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 28, 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, come modificato dall'art. 19, comma 1, 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, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135, nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di Comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento (*ex plurimis*, sentenza n. 22 del 2014).

Secondo la Corte "la previsione generalizzata dell'obbligo di gestione associata per tutte le funzioni fondamentali (ad esclusione della lett. l del comma 27) sconta, infatti, in ogni caso un'eccessiva rigidità, al punto che non consente di considerare tutte quelle situazioni in cui, a motivo della collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, la convenzione o l'unione di Comuni non sono idonee a realizzare, mantenendo un adeguato livello di servizi alla popolazione, quei risparmi di spesa che la norma richiama come finalità dell'intera disciplina".

"Il menzionato comma 28 è pertanto illegittimo nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di Comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento".

Al riguardo, la Corte ha richiamato "l'attenzione sui gravi limiti che, rispetto al disegno costituzionale, segnano l'assetto organizzativo dell'autonomia comunale italiana, dove le funzioni fondamentali risultano ancora oggi contingentemente definite con un decreto-legge che tradisce la prevalenza delle ragioni economico finanziarie su quelle ordinamentali.

Un aspetto essenziale dell'autonomia municipale è quindi risultato relegato a mero effetto riflesso di altri obiettivi: infatti, nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), l'individuazione (provvisoria) delle funzioni fondamentali (art. 21, comma 3) è stata meramente funzionale a permettere la disciplina del cosiddetto federalismo fiscale; nel DL n. 78 del 2010 (in via ancora provvisoria), e nel DL n. 95 del 2012 (in via non più provvisoria), essa è stata strumentale a vincolare, per motivi di spending review, i piccoli Comuni all'esercizio associato delle funzioni stesse".

#### **1.4.5 Vulnerazione e necessità del conseguente ripristino, ad opera del legislatore nazionale, dell'autonomia finanziaria di una Regione a Statuto speciale, in ossequio ai principi costituzionali di copertura finanziaria e dell'equilibrio di bilancio (sent. n. 6/2019)**

Con la sentenza n. 6 del 2019, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 851, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), in riferimento agli artt. 3, 5 e 116 Cost. nonché 7 e 8 dello «Statuto speciale per la Sardegna», "nella parte in cui, nel triennio 2018-2020 e nelle more della definizione dell'accordo di finanza pubblica, non riconosce alla Regione autonoma Sardegna adeguate risorse, determinate secondo i criteri di cui in motivazione".

La Corte ha ritenuto la norma impugnata lesiva delle competenze regionali, poiché - dopo la mancata attuazione (ad oltre tre anni dalla sua pubblicazione) della sentenza n. 77 del 2015 in tema di accantonamenti a carico degli enti territoriali - sottrae alla programmazione triennale della stessa Regione autonoma una cospicua quantità di risorse ben superiore alla somma riconosciuta dalla norma (pari ad euro 15.000.000,00), che, per di più, è riferita al solo esercizio 2019.

È evidente, ha affermato la Corte, "che - proprio in ragione della necessaria proporzione tra risorse e funzioni - le rilevanti modifiche alla parte finanziaria dello statuto speciale intervenute nel 2006, la mancata attuazione dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009, la lunga crisi finanziaria che ha colpito l'economia nazionale (e, fra le emergenze con più alta intensità, proprio quella della Regione autonoma Sardegna, come evidenziato dai dati riportati dalla ricorrente), lo stillicidio di norme che, a vario titolo (contributi, accantonamenti, riserve, eccetera), hanno inciso sulle entrate regionali, dovevano essere

adeguatamente ponderati nel complesso dell'economia del bilancio regionale, per verificare se il coacervo delle molteplici statuizioni legislative consentisse, di anno in anno, un adeguato finanziamento delle funzioni assegnate".

"Se, infatti, possono essere adottate, senza violare la Costituzione, riduzioni delle risorse spettanti alle Regioni, il limite intrinseco di tale processo riduttivo è l'impossibilità di svolgere correttamente le funzioni e «[c]iò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento che non è mai stato interamente e organicamente coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile, come sarebbe necessario, esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse, in termini di potestà impositiva (correlata alla capacità fiscale della collettività regionale), o di devoluzione di gettito tributario, o di altri meccanismi di finanziamento, dall'altro. Più in generale, la giurisprudenza di questa Corte ha ammesso che la legge dello Stato possa, nell'ambito di manovre di finanza pubblica, anche determinare riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché appunto non tali da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale (cfr. sentenze n. 307 del 1983, n.123 del 1992 e n. 370 del 1993)» (sentenza n. 138 del 1999)".

Quanto al principio dell'equilibrio tendenziale che deve ispirare la disciplina e la gestione del bilancio pubblico, la Corte costituzionale ha ritenuto "che tutti gli enti facenti parte della cosiddetta finanza pubblica allargata devono concorrere - secondo quanto stabilito dagli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. - all'equilibrio complessivo del sistema e alla sostenibilità del debito nazionale, ma questa Corte ha già chiarito (sentenze n. 101 del 2018 e 247 del 2017) che l'art. 97, primo comma, Cost., nella vigente formulazione, si compone di due precetti ben distinti: quello contenuto nel primo periodo riguarda l'equilibrio individuale degli enti facenti parte della finanza pubblica allargata, mentre quello del secondo periodo riguarda l'equilibrio complessivo di quest'ultima, in quanto finalizzato ad assicurare la sostenibilità del debito nazionale. È evidente che l'equilibrio complessivo deve essere coerentemente coordinato con analogo equilibrio dei singoli bilanci che compongono il cosiddetto bilancio consolidato dello Stato".

"In sostanza, l'equilibrio complessivo - a meno di non voler pregiudicare con una sproporzionata compressione l'autonomia di un singolo ente territoriale - deve essere congruente e coordinato con l'equilibrio della singola componente aggregata se non si vuole compromettere la programmazione e la scansione pluriennale dei particolari obiettivi che

compongono la politica della Regione. È stato in proposito precisato che «il principio della copertura consiste nell'assoluto equilibrio tra risorse e spese, sia in fase previsionale che durante l'intero arco di realizzazione degli interventi» (sentenza n. 101 del 2018). E quindi il superiore interesse alla realizzazione dell'equilibrio della finanza pubblica allargata trova il suo limite nella correlata esigenza di sana gestione finanziaria dell'ente che vi è soggetto e - con riguardo alle autonomie territoriali, categoria di appartenenza della ricorrente - nell'esigenza di garantire adeguatamente il finanziamento delle funzioni assegnate”.

La Corte ha ricordato “la peculiarità del diritto del bilancio, il quale regola una materia dinamica, in continuo divenire, ancor più accentuato dalle rapide trasformazioni dell'economia globalizzata, e ha quindi adeguato il proprio sindacato sulle leggi finanziarie a tale incomprimibile scenario, in particolare elaborando il principio dell'equilibrio tendenziale o dinamico, inteso come indefessa prospettiva di adeguamento della “bilancia finanziaria” verso un punto di armonica simmetria tra entrate e spese. Armonica simmetria che deve essere perseguita sia in sede legislativa, sia in sede amministrativa, secondo i canoni del nostro ordinamento”.

“Per questo è stato già affermato il principio, secondo cui gli oneri conseguenti alle pronunzie di incostituzionalità adottate in *subiecta* materia possono essere traslati su esercizi successivi laddove quello in corso non consenta proficue rimodulazioni conformi all'art. 81 Cost. e agli altri precetti costituzionali di ordine finanziario (sentenze n. 188 del 2016 e n. 155 del 2015)”.

Nell'occasione, la Corte ha formulato quattro significativi moniti al legislatore, riguardanti:

- a) la sostanziale improrogabilità dell'intervento del legislatore in esito ai pronunciamenti della Corte costituzionale, che ingenerano nei destinatari un obbligo ad ottemperare;
- b) l'urgenza dell'intervento richiesto al legislatore allo scopo di non pregiudicare l'autonomia regionale;
- c) i criteri ai quali dovrà ispirarsi il legislatore nell'introdurre la disciplina sostanziale richiesta dalla Corte costituzionale per colmare il vulnus arrecato all'autonomia regionale violata;
- d) le modalità di esposizione contabile degli interventi ripristinatori dell'autonomia regionale vulnerata, sì da consentire una trasparente leggibilità dei prospetti contabili volti

a rappresentare, in modo preciso, simmetrico, speculare e tempestivo, le relazioni di dare/avere tra enti pubblici.

A) In primo luogo, quanto all'esigenza di un pronto intervento del legislatore, la Corte ha rilevato che "le diacroniche rimodulazioni derivanti dalle pronunzie di questa Corte non possono essere rinviate ad libitum, ma devono essere adottate tempestivamente e comunque entro la prima manovra di finanza pubblica utile, perché altrimenti gli interessi costituzionalmente tutelati rimarrebbero nella sostanza privi di garanzia. Siffatte pronunzie, adottate nella materia finanziaria, ingenerano nei soggetti destinatari un obbligo a ottemperare che non contrasta con la naturale ampia discrezionalità in sede legislativa nel determinare le politiche finanziarie, ma la circoscrive parzialmente entro il limite della doverosa conformazione alle statuizioni del giudice costituzionale. Così, ad esempio, in presenza di un difetto di copertura di spese obbligatorie accertato in sede di giudizio costituzionale, è stato statuito che la doverosità dell'adozione di appropriate misure da parte della Regione - pur rimanendo ferma la discrezionalità della stessa nell'adozione della propria programmazione economico-finanziaria - viene a costituire un limite nella determinazione delle politiche di bilancio di futuri esercizi, circoscrivendone la portata attraverso il «rispetto del principio di priorità dell'impiego delle risorse disponibili» (sentenza n. 266 del 2013) per coprire le spese derivanti dalle pronunce del giudice costituzionale (in tal senso anche sentenze n. 188 del 2016 e n. 250 del 2013). È proprio il meccanismo della "priorità di intervento finanziario" a connotare il principio dell'equilibrio dinamico come giusto contemperamento, nella materia finanziaria, tra i precetti dell'art. 81 Cost., la salvaguardia della discrezionalità legislativa e l'effettività dei vincoli costituzionali".

B) Il secondo monito - "fermo restando l'istituto dell'accordo come principale strumento attuativo del principio di leale collaborazione tra Stato e autonomia speciale nella materia finanziaria e - conseguentemente - impregiudicata la possibilità che la trattativa tra Stato e Regione autonoma Sardegna possa riprendere con immediato esito costituzionalmente conforme" - è nel senso che "deve essere comunque assicurato per il triennio 2018-2020 un tempestivo, ragionevole e proporzionato contributo dello Stato, che anticipi, nel corso dell'esercizio 2019, gli effetti dell'accordo in itinere nel caso in cui quest'ultimo non venga stipulato con analoga tempestività".

C) La Corte ha altresì individuato – “al fine di concretizzare il principio di leale cooperazione tra Stato ed enti territoriali, conciliando le istanze di politica economica generale con la struttura regionalista del nostro ordinamento” – gli elementi da sottoporre a ragionevole e proporzionata ponderazione da parte del legislatore nel comporre, attraverso apposita disciplina, gli interessi in gioco, in quanto “ricavabili direttamente dalla vigente legislazione e dalla giurisprudenza” della Corte. Essi sono stati così sinteticamente riassunti. “Partendo dall’andamento storico delle entrate e delle spese della Regione, antecedente alla entrata in vigore della legge n. 42 del 2009, la rimodulazione deve tener conto: a) della «dimensione della finanza» della Regione Sardegna «rispetto alla finanza pubblica complessiva» (art. 27 della legge n. 42 del 2009); b) delle «funzioni [...] effettivamente esercitate e dei relativi oneri» (art. 27 della legge n. 42 del 2009); c) degli «svantaggi strutturali permanenti [...], dei costi dell’insularità e dei livelli di reddito pro capite» (art. 27 della legge n. 42 del 2009); d) del valore medio dei contributi alla stabilità della finanza pubblica allargata imposti agli enti pubblici regionali nel medesimo arco temporale (coerentemente con l’art. 97, primo comma, secondo periodo, Cost.); e) del finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. e art. 27 della legge n. 42 del 2009); f) del principio dell’equilibrio tendenziale o dinamico per quel che riguarda la tempestiva copertura del contributo afferente agli esercizi 2019 e 2020 e a quella ex post dell’esercizio 2018 (*ex multis*, sentenze n. 10 del 2016, n. 155 del 2015 e n. 10 del 2015).

D) Infine, la Corte ha auspicato che detto processo di rimodulazione “deve essere ispirato alla chiarezza e trasparenza dei meccanismi adottati per realizzare l’intervento riequilibratore (sentenza n. 61 del 2018)”. Sicché, la Corte ha ribadito “la necessità di trasparenza dei rispettivi bilanci, ove la dimensione finanziaria del contendere deve essere rappresentata in modo intelligibile attraverso il rispetto di quelle che la direttiva europea 2011/85/UE dell’8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, attuata dall’Italia con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 54 (Attuazione della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri), denomina «regole di bilancio numeriche». In proposito è stato già affermato che «nel settore della finanza pubblica allargata le partite creditorie e debitorie afferenti alle relazioni tra enti pubblici [...] debbano essere rappresentate nei rispettivi bilanci in modo preciso, simmetrico, speculare e tempestivo» (sentenza n. 252 del 2015)”.

#### **1.4.6 Disciplina del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e rispetto dei principi di equilibrio del bilancio, di sana gestione finanziaria e di responsabilità del mandato elettivo (sent. n. 18/2019)**

Con la sentenza n. 18 del 2019 - in riferimento agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo - la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232<sup>2</sup>.

La Corte ha ritenuto lesi i principi di copertura finanziaria ed equilibrio di bilancio integranti "una clausola generale in grado di operare ogniqualvolta l'antinomia di norme asistematiche (come quella censurata) rispetto a tali principi risulti palese e incontrovertibile. Infatti, «"la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] 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. 192 del 2012)» (sentenza n. 184 del 2016)".

La Corte ha anche ravvisato la lesione al principio della copertura pluriennale: "è da sottolineare che la lunghissima dilazione temporale finisce per confliggere anche con elementari principi di equità intergenerazionale, atteso che sugli amministrati futuri verranno a gravare sia risalenti e importanti quote di deficit, sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso della procedura di rientro dalla norma impugnata. Ciò senza contare gli ulteriori disavanzi che potrebbero maturare negli esercizi intermedi, i quali sarebbero difficilmente separabili e imputabili ai sopravvenuti responsabili"; sicché "tale scenario mina alla radice la certezza del diritto e la veridicità dei conti, nonché il principio di

---

<sup>2</sup>L'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015, come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge n. 232 del 2016, prevede che, «[f]ermi restando i tempi di pagamento dei creditori, gli enti locali che hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione ai sensi dell'articolo 243-bis del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, prima dell'approvazione del rendiconto per l'esercizio 2014, se alla data della presentazione o dell'approvazione del medesimo piano di riequilibrio finanziario pluriennale non avevano ancora provveduto ad effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi di cui all'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, possono rimodulare o riformulare il predetto piano, entro il 31 maggio 2017, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui di cui all'articolo 243-bis, comma 8, lettera e), limitatamente ai residui antecedenti al 1° gennaio 2015, e ripianando tale quota secondo le modalità previste dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 2 aprile 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 89 del 17 aprile 2015 [...]».

chiarezza e univocità delle risultanze di amministrazione più volte enunciato da questa Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 274 del 2017)”.

Infine, la Corte ha ritenuto il contrasto della norma censurata con gli artt. 81 e 97 Cost., sotto il profilo dell’elusione del principio di responsabilità nell’esercizio della rappresentanza democratica, che “risiede innanzitutto nel consentire agli enti locali coinvolti nella procedura di predissesto, e che non sono in grado o non intendono rispettare i termini e le modalità del piano di rientro: a) di non ottemperare alle prescrizioni della magistratura vigilante e di evitare comunque la dichiarazione di dissesto; b) di scaglionare in un trentennio gli accantonamenti inerenti al rientro del disavanzo; c) di confermare il programma antecedente di pagamento dei creditori, lucrando così la disponibilità – in termini di spesa corrente per l’intero trentennio – derivante dal minore accantonamento finanziario delle somme necessarie per l’intero periodo di rientro e dall’impiego *contra legem* delle anticipazioni di liquidità; d) di aggirare le complesse procedure di verifica di congruità e sostenibilità del piano attraverso una rimodulazione autonoma in termini esclusivamente numerici, così sottraendo alla Corte dei conti quello che la sezione rimettente denomina correttamente «canone concreto di controllo»”.

#### **1.4.7 Riduzione delle risorse disponibili per gli enti territoriali e tutela dell’autonomia finanziaria (sent. n. 83/2019)**

Con la sentenza n. 83 del 2019, la Corte ha ribadito l’orientamento secondo il quale “l’autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa. Le risorse disponibili possono subire modifiche e, in particolare, riduzioni, purché tali diminuzioni non rendano impossibile lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti territoriali medesimi”. Sicché “grava sul ricorrente l’onere di provare l’irreparabile pregiudizio lamentato (tra le altre, sentenza n. 23 del 2014). Ciò posto possono essere considerate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale in cui si lamenti la violazione dei principi contenuti nell’art. 119 Cost. a causa dell’inadeguatezza delle risorse a disposizione delle Regioni, senza puntuali riferimenti a dati più analitici relativi alle entrate e alle uscite (sentenza n. 5 del 2018, con riferimento all’erogazione dei servizi sanitari, che richiama «le sentenze n. 192 del 2017 e le altre ivi citate, cui alle le sentenze n. 249 e n. 125 del 2015»)”.

#### **1.4.8 Violazione di giudicato costituzionale per omessa mancata ridefinizione, da parte dello Stato, dei rapporti finanziari con la Regione Umbria, con conseguente pregiudizio finanziario in danno della Regione medesima a seguito della perdita di un finanziamento ad essa spettante (sent. n. 57/2019)**

Con la sentenza n. 57 del 2019, la Corte costituzionale ha accolto il ricorso per conflitto di attribuzione tra enti, proposto dalla Regione Umbria, per far dichiarare che «non spettava allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro per la Coesione territoriale e il Mezzogiorno, all’Agenzia per la Coesione Territoriale, al Dipartimento per le politiche di coesione e al Ministero dell’Economia e delle Finanze, serbare il silenzio e conseguentemente non accogliere» le richieste di cui alla “istanza” contenuta nella nota 13 febbraio 2017, prot. n. 33358-2017, per l’esecuzione della sentenza della stessa Corte n. 13 del 2017 (con la quale è stata dichiarata irragionevole la tempistica delineata dalla disposizione statale impugnata e che ha di fatto reso impossibile alla Regione Umbria di evitare la perdita del finanziamento mediante l’impegno delle risorse assegnate per il suo programma parallelo, ai sensi dell’art. 23, comma 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183). Difatti, la riconosciuta incostituzionalità, ad opera della sentenza n. 13 del 2017, del termine del 1° gennaio 2015, entro cui avrebbe dovuto essere effettuato l’impegno dei fondi relativi agli interventi previsti dal programma parallelo della Regione Umbria, comporta, secondo la Corte, il venir meno delle condizioni che giustificano l’automatico incameramento delle risorse da parte dello Stato, a seguito appunto della mancanza di tale adempimento. Al riguardo, la Corte ha ritenuto che “il silenzio serbato dall’Amministrazione statale sulla domanda di restituzione di tali risorse, ripristinando di fatto l’efficacia della norma censurata, è privo di giustificazione e quindi illegittimo per violazione del giudicato costituzionale ai sensi dell’art. 136 Cost.” Tale comportamento dello Stato ha determinato, altresì, la fondatezza dell’ulteriore censura di lesione del principio di leale collaborazione, in riferimento agli artt. 5 e 117 Cost., ridondando, sul piano sostanziale, anche sulla potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica e sull’autonomia finanziaria della Regione Umbria, così violando gli artt. 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma, Cost. Il comportamento omissivo dello Stato e la mancata ridefinizione dei rapporti finanziari in questione si sono tradotti in una riduzione delle disponibilità finanziarie della Regione Umbria e quindi in un danno per le sue finanze.

## 1.5 MAGGIO - AGOSTO 2019

La giurisprudenza costituzionale del periodo si segnala sia per la conferma dell'orientamento ampliativo della legittimazione della Corte a sollevare questioni di legittimità costituzionale in occasione del giudizio di parificazione dei rendiconti regionali sia per l'importante riaffermazione, in tema di copertura di spesa, del criterio della contestualità tra l'introduzione di nuovi o maggiori oneri e l'apprestamento dei mezzi per farvi fronte.

### 1.5.1 Valutazioni di legittimità costituzionale di norma retroattiva: la rilevanza, in termini di ragionevolezza, del contenimento della spesa pubblica (sent. n. 108/2019)

Con la sentenza n. 108 del 2019, la Corte, nello svolgimento dello scrutinio di legittimità costituzionale circa la ragionevolezza (art. 3 Cost.) di una norma regionale avente natura retroattiva (artt. 1, commi 1, 2, 3 e 5; 2; 3, commi 1, 2, 3 e 4; 4, commi 1, 2, 3 e 5 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 4, recante «Interpretazione autentica dell'articolo 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige e provvedimenti conseguenti», nella parte in cui «applicano con efficacia retroattiva la nozione di "valore attuale medio", prevedendo l'obbligo di restituzione di somme e/o quote del Fondo Family già percepite legittimamente da ex consiglieri regionali sulla base della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6»), ha preso in considerazione non soltanto «l'affidamento legittimamente sorto nei soggetti interessati alla stabile applicazione della disciplina modificata», ma anche l'esigenza del «contenimento della spesa pubblica».

In particolare, la Corte ha ritenuto l'intervento legislativo inteso "a correggere gli effetti di una normativa che aveva complessivamente determinato un ampliamento della spesa pubblica regionale, in controtendenza rispetto alle generali necessità di contenimento e risparmio in quegli stessi anni perseguite dal legislatore statale, a fronte di una crisi economica di ingente (e notoria) portata. Al cospetto di interventi legislativi statali che hanno imposto riduzioni generalizzate di risorse e contribuzioni straordinarie al risanamento dei conti pubblici, tutti gli enti facenti parte della cosiddetta finanza pubblica allargata sono stati chiamati, proprio in quel periodo di tempo, a concorrere - secondo

quanto stabilito dagli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. – all’equilibrio complessivo del sistema e alla sostenibilità del debito nazionale (sulla riconducibilità anche delle Regioni a statuto speciale al sistema di finanza pubblica allargata, da ultimo, sentenza n. 6 del 2019), a prescindere dalla condizione di maggiore o minore equilibrio del proprio bilancio”.

Di qui la conclusione circa la non fondatezza della prospettata questione di legittimità costituzionale.

### **1.5.2 Legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in relazione a parametri competenziali con ridondanza su quelli finanziari (sentt. n. 138 e 146/2019)**

Con le sentenze n. 138 e 146 del 2019, la Corte costituzionale ha confermato l’orientamento già espresso con la sentenza n. 196 del 2018, circa la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale “non solo in riferimento all’art. 81 Cost., ma anche agli artt. 117, secondo comma, lettere l) e o), Cost., la cui violazione comporterebbe l’alterazione del risultato di amministrazione e l’aumento della spesa del personale oltre i limiti consentiti dai vincoli di finanza pubblica”.

In proposito, con la sentenza n. 138, la Corte ha ritenuto che, “come nella fattispecie di cui alla predetta sentenza n. 196 del 2018, le questioni in esame si collocano in una zona d’ombra della sindacabilità costituzionale, che ne determina indubbiamente analogia peculiarità. A favore di tale conclusione concorrono due distinte ma complementari concause: a) gli interessi erariali alla corretta spendita delle risorse pubbliche – salvo quanto si dirà appresso per il Governo – non hanno, di regola, uno specifico portatore in grado di farli valere processualmente in modo diretto; b) le disposizioni contestate non sono state impugnate nei termini dal Governo, unico soggetto abilitato a far valere direttamente l’invasione di materie di competenza legislativa statale, divenendo intangibili per effetto della decorrenza dei predetti termini e della decadenza conseguentemente maturata”.

La Corte ha dunque concluso che deve “riconoscersi l’ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con le ordinanze indicate in epigrafe, sia con riguardo alla legittimazione dell’organo rimettente, sia con riguardo ai parametri evocati sia, infine, quanto alla rilevanza delle questioni sollevate in relazione alle finalità dei giudizi a *quibus*. Significativa è in proposito la formulazione dell’art. 40, comma 3-quinquies, del d.lgs. n. 165 del 2001, il quale prevede che siano proprio le sezioni regionali della Corte dei conti ad

accertare la violazione dei vincoli di spesa del personale delle Regioni e degli enti locali ai fini del recupero delle somme erogate in eccedenza”.

Nel merito, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, 2 e 17, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 6 luglio 2017, n. 9 (Disciplina dell’indennità di dirigenza e modifiche alla struttura dirigenziale dell’Amministrazione provinciale).

Con la successiva sentenza n. 146, la Corte ha ritenuto che “l’istituzione dei nuovi fondi, prevista dalle norme regionali in violazione della competenza legislativa esclusiva statale, ha determinato, quale inevitabile conseguenza, un aggravio della spesa per il personale regionale che, «per la sua importanza strategica, [costituisce] non già una minuta voce di dettaglio» nei bilanci delle amministrazioni pubbliche, ma «un importante aggregato della spesa di parte corrente» (fra le altre, sentenza n. 108 del 2011). Tale spesa, non autorizzata dal legislatore statale e dunque non divenuta oggetto di rinvio alla contrattazione di comparto, non può trovare per ciò stesso legittima copertura finanziaria. Essa incide negativamente sull’equilibrio dei bilanci e sulla sostenibilità del debito pubblico, in violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. Il nesso funzionale che connette la violazione della competenza statale in materia di «ordinamento civile» con la tutela del bilancio inteso quale bene pubblico viene in rilievo in modo netto nello specifico caso sottoposto al vaglio di questa Corte”.

Nel merito, la Corte ha dunque concluso per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell’art. 2, della legge reg. Campania n. 20 del 2002, nella parte in cui sostituisce il comma 2 dell’art. 58 della legge reg. Campania n. 10 del 2001; e dell’art. 1, comma 1, della legge reg. Campania n. 25 del 2003, nella parte in cui aggiunge il comma 4 al citato art. 58.

La copertura finanziaria con ricorso a previsioni di entrata: in particolare il criterio della “contestualità” tra previsione di spesa e presupposti a fondamento della previsione dell’entrata (sent. n. 197/2019)

Nella sentenza n. 197 del 2019, la Corte ha ricordato che la copertura finanziaria delle spese, nella specie affidata a previsioni di entrata<sup>3</sup>, deve “*avere un fondamento giuridico, dal*

---

<sup>3</sup> Nel caso di specie, la Corte ha ricordato l’esistenza di disposizioni puntualmente attuative del precetto costituzionale. L’art. 53, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 118 del 2011 disciplina analiticamente le modalità dell’accertamento: «1. Tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate attive, da cui derivano entrate per la regione, devono essere registrate nelle scritture contabili quando l’obbligazione è perfezionata, con imputazione all’esercizio in cui l’obbligazione viene a scadenza, secondo le modalità previste dal principio applicato della contabilità finanziaria di cui all’allegato n. 4/2. Le entrate sono registrate nelle scritture contabili anche se non determinano movimenti di cassa effettivi. 2. L’accertamento costituisce la prima fase della gestione dell’entrata con la quale il funzionario competente, sulla base di idonea

momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero nella parte attiva del bilancio per realizzare nuove o maggiori spese”.

La Corte ha anche evidenziato “che «copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l’equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano “una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l’antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti ‘la forza espansiva dell’art. 81, quarto [oggi terzo] 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. 192 del 2012)” (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 274 del 2017)”.

In proposito, la Corte ha ribadito che «l’art. 81, quarto [ora terzo] comma della Costituzione, pone il principio fondamentale della copertura delle spese, richiedendo la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa quanto di quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime» (sentenza n. 213 del 2008)” e, inoltre, che “le risorse stanziare in entrata devono essere congrue e attendibili, poiché dalla loro effettiva realizzazione dipende la tutela dell’equilibrio il cui canone costituzionale dell’art. 81, terzo comma, Cost., «opera direttamente, a prescindere dall’esistenza di norme interposte» (*ex plurimis*, sentenza n. 26 del 2013)”.

---

documentazione verifica la ragione del credito e la sussistenza di un idoneo titolo giuridico che dà luogo all’obbligazione attiva giuridicamente perfezionata, individua il debitore, quantifica la somma da incassare, individua la relativa scadenza, e registra il diritto di credito imputandolo contabilmente all’esercizio finanziario nel quale viene a scadenza. Non possono essere riferite ad un determinato esercizio finanziario le entrate il cui diritto di credito non venga a scadenza nello stesso esercizio finanziario. È vietato l’accertamento attuale di entrate future». Tali disposizioni illustrano analiticamente le regole finalizzate alla corretta redazione della parte entrata del bilancio. Si tratta di operazioni indefettibili per poter iscrivere in bilancio una somma, cui automaticamente è correlata la dimensione della spesa. Esse costituiscono una declinazione specifica dei principi di prudenza, veridicità, attendibilità e chiarezza – principi contabili generali contenuti nell’Allegato 1 richiamato dall’art. 38-bis, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica) nella sua vigente formulazione – che consente di considerare valida una partita attiva solo in presenza di un titolo giuridico appropriato e di una stima credibile. La violazione di tale regola virtuosa comporta inevitabilmente la mancata copertura di una parte della spesa per effetto dell’iscrizione invalida nel bilancio della posta attiva non attendibilmente stimata. E come già più volte evidenziato da questa Corte, difetto di copertura e pregiudizio dell’equilibrio del bilancio sono facce della stessa medaglia, tenuto conto che la predetta irregolarità della parte entrata consente una dimensione di spesa altrimenti non sostenibile, con inevitabile riverbero sul successivo risultato di amministrazione che viene a peggiorare in misura pari all’entrata non realizzabile.

La Corte ha concluso per l'illegittimità costituzionale degli artt. 34 e 35 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018<sup>4</sup> per contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost..

### **1.5.3 Interferenza della normativa regionale con i principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica» posti dalla normativa statale in tema di certificazione dei crediti, di procedimento di certificazione e di recupero degli importi assoggettati a compensazione (sent. n. 205/2019)**

Con la sentenza n. 205 del 2019, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 10 del 2018<sup>5</sup> sia in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. per violazione dei principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica», posti dagli artt. 3-bis e 3-ter del d.l. n. 185 del 2008, sia in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

Secondo la Consulta, "la richiamata disciplina statale (d.l. n. 185/2008), nell'esercizio della potestà concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica», ha introdotto disposizioni afferenti a tutte le pubbliche amministrazioni con lo scopo di uniformare l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione della citata certificazione dei crediti, del procedimento di certificazione e del recupero degli importi assoggettati a compensazione. Si tratta di ambiti aventi un rilevante impatto sulla finanza pubblica allargata, a carico della quale inducono oneri diretti e indiretti. Tra questi effetti, in termini di onerosità, è necessario sottolineare la facoltà per i creditori di compensare i crediti commerciali con le somme dovute all'erario per imposte e tasse.

"La disciplina statale salvaguarda inderogabili esigenze di carattere funzionale al fine di garantire l'unitarietà del sistema di finanza pubblica rispetto alla tutela di interessi di rilievo nazionale insuscettibili di frazionamento anche quando riguardano situazioni in qualche modo collegate all'esercizio dell'autonomia territoriale".

---

<sup>4</sup> L'art. 34 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 stabilisce che «[i]l dipartimento regionale delle infrastrutture, della mobilità e dei trasporti è autorizzato ad accertare in entrata sul bilancio regionale le somme dei contributi pubblici sui finanziamenti di cui alla legge regionale 20 dicembre 1975, n. 79 per 6.600 migliaia di euro». L'art. 35 della medesima legge regionale dispone che lo stesso dipartimento «è autorizzato ad accertare in entrata sul bilancio regionale le somme dei contributi pubblici sui finanziamenti di cui alla legge regionale 25 marzo 1986, n. 15 per 1.450 migliaia di euro».

<sup>5</sup> L'art. 9, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 10 del 2018, rubricato «Modifiche alla legge regionale 8 maggio 2018, n. 8», aggiunge all'art. 85 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), il seguente comma: «1-bis. Gli enti di cui al comma 1 si iscrivono presso la piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti di cui all'articolo 9 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2».

Ebbene, “nella fattispecie in esame il legislatore regionale, intromettendosi nella perimetrazione soggettiva ed oggettiva della certificazione precedentemente descritta, viene a differenziare il proprio ambito territoriale attraverso l’esercizio di una prerogativa che gli è preclusa”.

La Corte ha concluso ricordando che la disciplina statale della certificazione, oltre ad assicurare fondamentali interessi riconducibili alla finanza pubblica allargata, è funzionale anche alla salvaguardia della certezza dei traffici giuridici.

#### **1.5.4 Il contenimento dei disavanzi sanitari (sent. n. 89/2019)**

Con la sentenza n. 89 del 2019, la Corte ha ribadito “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». Tali limiti si iscrivono in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni dell’assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenza n. 193 del 2007).

Il legislatore statale può dunque «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» (sentenza n. 52 del 2010).

Nella specie, la Consulta ha ritenuto immune da censure la disposizione impugnata (art. 1, comma 454, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020)<sup>6</sup>, che si colloca nel percorso di graduale riduzione delle spese del personale sanitario<sup>7</sup>, che ha preso le mosse, per quanto rileva ai fini dell’odierno scrutinio, con l’art. 1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)».

---

<sup>6</sup> La disposizione impugnata prevede che «[a]ll’articolo 17, comma 3-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, dopo le parole: “della spesa di personale” sono inserite le seguenti: “, ovvero una variazione dello 0,1 per cento annuo».

<sup>7</sup> In proposito, la Corte ha precisato che la normativa citata incide su «un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, che costituisce una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico», senza definire gli strumenti finalizzati ad attuare il generale obiettivo di riequilibrio della finanza pubblica, e integra, pertanto, un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

### **1.5.5 Il finanziamento della sanità regionale (sent. 197/2019)**

In tema di finanziamento della sanità regionale, la Corte ha “affermato che «la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti Stato-Regioni in tema di competenza legislativa, impongono una visione teleologica e sinergica della dialettica finanziaria tra questi soggetti, in quanto coinvolgente l'erogazione di prestazioni riconducibili al vincolo di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. [e che] la determinazione dei LEA è un obbligo del legislatore statale, ma che la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti deve essere improntata alla leale collaborazione che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività. Da ciò consegue che la separazione e l'evidenziazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza devono essere simmetricamente attuate, oltre che nel bilancio dello Stato, anche nei bilanci regionali ed in quelli delle aziende erogatrici secondo la direttiva contenuta nel citato art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009. In definitiva, la dialettica tra Stato e Regioni sul finanziamento dei LEA dovrebbe consistere in un leale confronto sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa costituzionalmente necessaria, tenendo conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale nonché dell'intreccio di competenze statali e regionali in questo delicato ambito materiale» (sentenza n. 169 del 2017)”.

“Tali principi sono specificati nell'art. 20 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), il quale stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni. Recita infatti detta norma: «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 [...]. 2-bis. I gettiti derivanti dalle manovre fiscali regionali e destinati al finanziamento del Servizio sanitario regionale sono iscritti nel bilancio regionale nell'esercizio di competenza dei tributi. 2-ter. La quota dei gettiti derivanti dalle manovre fiscali regionali destinata obbligatoriamente al finanziamento del Servizio sanitario regionale, ai sensi della legislazione vigente sui piani di rientro dai disavanzi sanitari, è iscritta nel bilancio regionale triennale, nell'esercizio di competenza dei tributi»".

Nella specie, la Corte ha evidenziato che "la situazione emergente dagli atti di causa rende necessario che le parti dimostrino il rispetto dell'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, alla cui attuazione cooperano sia lo Stato sia la Regione stessa, e forniscano la prova dell'integrale finanziamento dei LEA, di cui l'avvenuta retrocessione delle quote di accise o l'attribuzione

di altro cespite nella misura di legge dovuta dallo Stato dovrebbe essere parte integrante, nonché del rispetto dei vincoli di destinazione, che la vigente normativa impone per il finanziamento dei livelli essenziali”.

In proposito, la Corte ha disposto, con separata ordinanza, approfondimenti istruttori (informazioni e produzione di documenti) a cura sia del ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri che della resistente Regione Siciliana.

### **1.5.6 Sentenza n. 227 Anno 2019**

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici: Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'intero testo e, in particolare, dell'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 24 agosto 2018, n. 28, recante «Abruzzo 2019 - Una legge per L'Aquila Capoluogo: attraverso una ricostruzione, la costruzione di un modello di sviluppo sul concetto di Benessere Equo e Sostenibile (BES)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 22-24 ottobre 2018, depositato in cancelleria il 31 ottobre 2018, iscritto al n. 75 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Udito nell'udienza pubblica del 18 giugno 2019 il Giudice relatore Aldo Carosi;  
udito l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei Ministri, con ricorso iscritto al n. 75 del registro ricorsi 2018 ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'intero testo e, in particolare, dell'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 24 agosto 2018, n. 28, recante «Abruzzo 2019 - Una legge per L'Aquila Capoluogo: attraverso una ricostruzione, la costruzione di un modello di sviluppo sul concetto di Benessere Equo e Sostenibile (BES)», per contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

1.1.- Espone il ricorrente che la legge reg. Abruzzo n. 28 del 2018 ha previsto una serie di disposizioni volte a precisare «l'inquadramento della funzione dell'Aquila Città capoluogo di Regione e del suo territorio nel complessivo assetto della Regione Abruzzo, in attuazione dei principi di solidarietà e di coesione sociale che consentono di perseguire l'armonico ed adeguato sviluppo di tutte le aree della Regione» (art. 1).

A tal fine la legge regionale prevede la redazione di «un programma di investimenti strategici, da realizzarsi nell'arco del periodo finanziario di riferimento» (art. 4), che interessano la «Funzione di coordinamento e sicurezza del territorio» (art. 8), la «Cooperazione turistica» (art. 9), l'«Ambiente» (art. 10), il «Patrimonio artistico» (art. 11), le «Attività culturali e sportive» (art. 12), la «Perdonanza Celestiniana» (art. 13).

Detta legge «eccede[rebbe] dalle competenze regionali, [sarebbe] violativa di previsioni costituzionali, ed invade[rebbe] illegittimamente le competenze dello Stato».

L'art. 16 sarebbe viziato «da patente illegittimità costituzionale, incidendo nella competenza statale in materia e comportando violazione dell'art. 81 della Costituzione, che prevede che "ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte"». Esso, «al di là della sua generica testuale previsione, [non soddisferebbe] il fondamentale requisito di cui all'art. 81 della Carta fondamentale, non provvedendo in verità ad indicare i mezzi con i quali si può far fronte ai nuovi oneri previsti dalla L. n. 28/18».

Secondo il ricorrente, alle indicazioni dei mezzi di copertura non corrisponderebbe effettivamente alcuna risorsa, in quanto la Missione 9, Programma 09, Titolo 2, del bilancio pluriennale di previsione 2018-2020 della Regione Abruzzo, pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo quale allegato alla legge di bilancio (legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7, recante «Bilancio di previsione finanziario 2018-2020», pubblicata nel B.U. della Regione Abruzzo 16 febbraio 2018, Speciale n. 22), non presenterebbe alcuno stanziamento.

Pertanto, secondo il Presidente del Consiglio, tale disposizione violerebbe l'art. 81, terzo comma, Cost. e, in via derivata, dovrebbe ritenersi incostituzionale tutta la legge regionale, non esistendo le risorse per fronteggiare le spese ivi previste.

Il Presidente del Consiglio dei ministri rammenta che la Corte ha più volte precisato che il fondamentale principio posto dall'art. 81 Cost. vincolerebbe anche il legislatore regionale, che «non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira»; 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”»; e che l’indicazione della copertura «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» (sentenza n. 272 del 2011).

Nel caso in esame, si conclude, non esisterebbe alcuna copertura per far fronte agli oneri finanziari derivanti dalla legge n. 28 del 2018, sicché l’art. 16 e, in via derivata, l’intera legge impugnata violerebbero l’art. 81 Cost.

2.- La Regione Abruzzo non si è costituita.

*Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Abruzzo 24 agosto 2018, n. 28, recante «Abruzzo 2019 - Una legge per L’Aquila Capoluogo: attraverso una ricostruzione, la costruzione di un modello di sviluppo sul concetto di Benessere Equo e Sostenibile (BES)», in riferimento all’art. 81 della Costituzione.

Il ricorso, redatto in forma sintetica e attraverso prevalenti richiami alla pregressa giurisprudenza di questa Corte, si articola nelle seguenti censure: a) gli interventi previsti dalla legge impugnata inciderebbero su materie di competenza statale e - ancorché siano formalmente menzionati i mezzi per fronteggiarli - non sarebbero supportati dall’esistenza di alcuna concreta risorsa; b) l’art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 28 del 2018 contrasterebbe con l’art. 81 Cost., illegittimità che riguarderebbe in via derivata l’intera legge; c) sotto il profilo della sostenibilità, gli interventi previsti sarebbero individuati in modo generico e sarebbero privi di quella chiarezza finanziaria minima, indispensabile per una copertura effettiva e giuridicamente valida.

L’art. 16 della legge impugnata non prevede stanziamenti di risorse per l’anno 2018 mentre per gli esercizi 2019 e 2020 gli interventi strategici, redatti dalla Conferenza per la città capoluogo, sono stimati per entrambe le annualità in euro 785.000,00. Secondo la previsione letterale, essi sono finanziati con le risorse «stanziare nella missione 9 “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente”, Programma 09 “Politica regionale unitaria per lo sviluppo sostenibile e la tutela del territorio e dell’ambiente”, Titolo 2 del bilancio pluriennale 2018-2020, stanziamento di nuova istituzione, iscritte con la legge di bilancio ai

sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 [...]. 3. Agli oneri per gli esercizi successivi, corrispondenti allo 0,5% dello stanziamento in bilancio relativo al gettito derivante dal bollo auto, si fa fronte con legge di bilancio. 4. Le risorse di cui alla presente legge sono assegnate dalla Regione secondo il principio dell'addizionalità».

In data successiva al ricorso sono intervenute le leggi della Regione Abruzzo 29 gennaio 2019, n. 1, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2019-2021 della Regione Abruzzo (Legge di Stabilità regionale 2019)», e 31 gennaio 2019, n. 2, recante «Bilancio di previsione finanziario 2019-2021», le quali hanno - rispettivamente - autorizzato la "contabilizzazione" in entrata di euro 9.837.981,90 quali proventi derivanti da una futura procedura d'asta per la vendita di beni mobili e immobili di proprietà regionale e - per quel che qui interessa - la previsione, per il solo anno 2019, di uno stanziamento di 785.000,00 euro per istituire un nuovo capitolo destinato agli interventi per «L'Aquila capoluogo».

Dispone in proposito l'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2019: «1. È autorizzata la contabilizzazione delle entrate non ricorrenti derivanti dall'alienazione dell'impianto agroindustriale "Centro lavorazione e commercializzazione patate" sito in Celano, da realizzare mediante procedure di asta

pubblica avente il prezzo di alienazione, posto a base d'asta, pari ad euro 6.787.599,30 per i beni immobili ricompresi nel complesso e pari ad euro 3.050.382,60 per i beni mobili, per un totale complessivo di euro 9.837.981,90. 2. Nello stato di previsione dell'entrata è iscritta la somma di euro 9.837.981,90 sul capitolo di nuova istituzione nell'ambito del Titolo 4, Tipologia 400, categoria 01 al fine di allocare in bilancio la nuova entrata derivante dall'attuazione delle previsioni di cui al comma 1, destinata al finanziamento delle seguenti spese indifferibili ed urgenti: [...] b. nell'ambito del Titolo 2, Missione 09, Programma 09 lo stanziamento pari ad euro 785.000,00 da iscrivere su un nuovo capitolo di bilancio concernente l'attuazione della L.R. 24 agosto 2018, n. 28; [...] 3. Gli stanziamenti iscritti nella parte spesa e tassativamente indicati nel comma 2 possono essere utilizzati solo previo accertamento della nuova entrata di cui al comma 1 e comunque dopo la data del 28 febbraio 2019».

La legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019, nel documento tecnico di accompagnamento al Bilancio di previsione 2019, parte spesa, mostra al titolo 2, missione 09, «Aquila Capoluogo», lo

stanziamento per competenza e cassa di euro 785.000,00, che è, invece, pari a zero per gli altri due anni del bilancio pluriennale 2020 e 2021.

2.- Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale è fondata con riguardo al difetto di copertura della spesa.

Questa Corte ha più volte affermato che la copertura finanziaria di una spesa e l'equilibrio del bilancio non possono essere assicurati solamente dall'armonia numerica degli stanziamenti in parte entrata e spesa (ex plurimis, sentenze n. 197 e n. 6 del 2019), ma devono fondarsi anche sulla ragionevolezza dei presupposti giuridici ed economici che ne sorreggono l'iscrizione in bilancio.

Per quel che riguarda l'esercizio 2018, le radicali innovazioni organizzative e programmatiche – che avrebbero dovuto produrre progetti operativi già nell'esercizio 2019 – denunciano il manifesto contrasto con l'art. 81 Cost. della locuzione contenuta nel comma 1 dell'art. 16, secondo cui «per l'anno 2018 [dette innovazioni] non comportano oneri a carico del bilancio regionale». Emerge da tale espressione, se confrontata con elementari canoni dell'esperienza amministrativa, l'«irrazionalità» che la costante giurisprudenza di questa Corte individua come qualificazione primaria del difetto di copertura, il quale sussiste non solo quando una iniziativa onerosa non trova corrispondenza quantitativa nella parte spesa, ma anche quando in sede normativa si statuisce – in contrasto con i canoni dell'esperienza – che una complessa elaborazione organizzativa e progettuale non produce costi nell'esercizio anteriore a quello in cui si prevede l'avvio delle conseguenti realizzazioni.

Pertanto, il comma 2 dell'art. 16 – a parte il refuso normativo che individua come biennio il periodo 2018-2020 (evidente, invece, il riferimento agli esercizi 2019 e 2020) – comporta rilevanti violazioni del principio della copertura giuridica.

A prescindere dal rilievo che il gettito derivante dal «bollo auto» è un'entrata corrente e quindi la sua destinazione a spese di investimento dovrebbe essere corredata dalla previa dimostrazione – nella fattispecie del tutto assente – di un surplus delle entrate correnti rispetto al complesso delle spese correnti e del rimborso prestiti, lo stanziamento di euro 785.000,00 risulta assolutamente privo di un riferimento all'andamento storico del gettito del tributo e al tipo dei progetti che, nella magmatica enumerazione della legge, si intendono privilegiare.

Una legge così complessa e caratterizzata da interdipendenze finanziarie tra lo Stato, la Regione e gli enti territoriali, tutte subordinate alla volontarietà dell'adesione, al momento inesistente, avrebbe dovuto essere corredata, quantomeno, da un quadro degli interventi integrati finanziabili, dall'indicazione delle risorse effettivamente disponibili a legislazione vigente, da studi di fattibilità di natura tecnica e finanziaria e dall'articolazione delle singole coperture finanziarie, tenendo conto del costo ipotizzato degli interventi finanziabili e delle risorse già disponibili.

Al contrario, la legge non presenta alcun valido riferimento circa la sostenibilità economica di tali ambiziose iniziative. In definitiva, l'individuazione degli interventi e la relativa copertura finanziaria, è stata effettuata dal legislatore regionale in modo generico e risulta priva di quella chiarezza finanziaria minima richiesta dalla costante giurisprudenza di questa Corte in riferimento all'art. 81 Cost.

Le esposte considerazioni sottolineano il patente contrasto delle modalità di copertura della legge con l'art. 81 Cost. nella sua vigente formulazione, il cui accentuato rigore rispetto al passato trova una delle principali ragioni proprio nell'esigenza di evitare leggi-proclama sul futuro, del tutto carenti di soluzioni attendibili e quindi inadeguate al controllo democratico ex ante ed ex post degli elettori (si veda in proposito sentenza n. 184 del 2016).

È nei principi fondanti della disciplina del bilancio pubblico che in sede previsionale gli assetti dell'equilibrio e della copertura siano ipotizzati in modo statico secondo una stima attendibile delle espressioni numeriche, che sia assicurata la coerenza con i presupposti economici e giuridici della loro quantificazione, e che, inoltre, la successiva gestione e la rendicontazione diano atto – sempre in coerenza con i presupposti economici, giuridici e fattuali – degli effetti delle circostanze sopravvenienti raffrontandoli con il programma iniziale.

Come questa Corte ha più volte sottolineato, «la copertura finanziaria delle spese deve indefettibilmente avere un fondamento giuridico, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero [nel bilancio] per realizzare nuove e maggiori spese» (sentenza n. 197 del 2019).

Si è già affermato, in precedenza, che «copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano “una

clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti 'la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] 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. 192 del 2012)" (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 274 del 2017).

Confrontando la fattispecie in esame con i richiamati principi della contabilità pubblica che riguardano la stima delle entrate e delle spese, si deve concludere che l'intero articolato della legge regionale impugnata esprime una mera ipotesi politica, la cui fattibilità giuridica ed economico-finanziaria non è supportata neppure da una schematica relazione tecnica. Ciò appare in evidente contraddizione con le radicali innovazioni organizzative e programmatiche, le quali comportano *ictu oculi* consistenti oneri finanziari.

I vizi inerenti alle modalità di copertura previste dall'art. 16 rendono, dunque, illegittima l'intera legge reg. Abruzzo n. 28 del 2018, che deve essere dichiarata illegittima per contrasto con l'art. 81 Cost.

Restano assorbite le ulteriori censure formulate dal ricorrente sempre con riferimento all'art. 81 Cost.

3.- Alla luce delle precedenti considerazioni non è, invece, necessario interrogarsi sulla costituzionalità delle disposizioni delle leggi reg. Abruzzo n. 1 e n. 2 del 2019 precedentemente richiamate. Oltre a presentare - anzi ad aggravare - le medesime patologie, in tema di insufficiente e irrazionale copertura della legge impugnata, esse non possono comunque disciplinare le caducate iniziative della legge regionale n. 28 del 2018.

I relativi stanziamenti della spesa destinati a finanziare le iniziative della legge n. 28 del 2018, rimanendo privi del presupposto giuridico, saranno espunti dal bilancio dell'esercizio di riferimento per effetto della sopravvenuta inesistenza delle ragioni del loro mantenimento, in conformità al principio generale del diritto contabile inerente alle condizioni di conservazione delle poste contabili di spesa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 24 agosto 2018, n. 28, recante «Abruzzo 2019 - Una legge per L'Aquila Capoluogo: attraverso una

ricostruzione, la costruzione di un modello di sviluppo sul concetto di Benessere Equo e Sostenibile (BES)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 luglio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Depositata in Cancelleria il 30 ottobre 2019.





