

IL PRINCIPIO DI EQUILIBRIO E PAREGGIO DI BILANCIO NELLA COMPETENZA CONCORRENTE TRA STATO E REGIONI

di Renato Loiero (*)

Abstract: Il saggio illustra brevemente alcune caratteristiche del rapporto tra pareggio di bilancio e competenza concorrente tra Stato e regioni nella giurisprudenza recente.

The essay briefly illustrates some characteristics of the relationship between the principles of balanced budget and of concurrent competence between the State and the Regions in recent case law.

Sommario: 1. *Premessa*. – 2. *Equilibrio di bilancio e competenza concorrente*. – 3. *Il recente caso sollevato dalle Sezioni riunite*. – 4. *Applicazione diretta del principio ex art. 81, c. 3, Cost.* – 5. *Equilibrio di bilancio, quantificazione e copertura degli oneri*. – 6. *L'applicazione del principio di equilibrio di bilancio alle finanze regionali*. – 7. *Ruolo di coordinamento dello Stato*.

1. *Premessa*

Come noto, da ormai oltre un decennio nella nostra Costituzione è stato inserito l'art. 81 nella sua nuova formulazione, la quale cristallizzava il principio di equilibrio e pareggio di bilancio, con l'endiadi secondo cui da un lato “*lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico*” (comma 1) e dall'altro “*ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte*” (comma 3).

Il dibattito su questi principi si è articolato lungamente sui limiti che da queste disposizioni derivano alla spesa programmata ed attuata a livello nazionale attraverso lo strumento del meccanismo di bilancio.

Tuttavia, nella genericità delle disposizioni, la Corte costituzionale ha sempre ricoperto un ruolo centrale nella definizione del loro contenuto, specie laddove venivano in essere nella duplice sede del giudizio di costituzionalità in via principale (soprattutto in tema di violazione della competenza concorrente tra Stato e regioni) e del rinvio conseguente a giudizi di responsabilità dinnanzi alla Corte dei conti.

E d'altronde non poteva che essere così, vista la preoccupazione che sin da subito si era destata per la garanzia dei diritti sociali, dato anche il carattere sistematico della Carta costituzionale, composta “*soprattutto da principi in collegamento tra loro*”. Nel bilanciamento tra interessi diversi, la Costituzione indica molti indirizzi di intervento, tutti importanti, chiamando poi il legislatore a stabilire le priorità nell'allocazione delle risorse e imponendogli di tutelare allo stesso tempo i diritti fondamentali della persona al lavoro, alla salute, all'istruzione, alla previdenza, all'ambiente.

Alla Corte, negli anni della crisi che hanno visto politiche di *austerità* con tagli alla sanità, alla scuola, alla previdenza, all'ambiente, ai beni culturali, si chiedeva di sottoporre le scelte del legislatore ad un controllo giurisdizionale “*agganciando la destinazione delle risorse disponibili al riferimento sicuro delle priorità costituzionali*”. Di fronte ai limiti imposti dal nuovo art. 81 e dal diritto dell'Unione europea, era quindi doveroso operare un bilanciamento tra principi concorrenti, “*sacrificando ciascuno di essi nella misura minore possibile*” e ricercando, da parte del legislatore e da parte della Corte costituzionale in sede di controllo, un punto di equilibrio tra risorse limitate e diritti, secondo criteri di proporzionalità e ragionevolezza.

2. *Equilibrio di bilancio e competenza concorrente*

Ha acuito il problema il fatto che questo esercizio di contemperamento in sede legislativa degli obiettivi di tutela dei diritti indicati dalla Costituzione non è più appannaggio esclusivo di un'unica autorità statale, ma anche di molte autorità legislative regionali, di cui peraltro un certo numero a statuto speciale, che concorrono, nell'ambito delle proprie competenze, al raggiungimento degli auspicati standard di tutela.

È noto, infatti, quanto questo pluralismo legislativo, pur garantendo una maggiore capacità dell'autorità pubblica di interpretare al livello più prossimo le esigenze dei cittadini, ha determinato anche un crescente contenzioso a causa della difficile interpretazione dei confini delle competenze cosiddette concorrenti ex art. 117 Cost., stanti anche le numerose peculiarità derivanti proprio dalla natura speciale di alcuni statuti regionali e provinciali.

In questo pluralismo si aggiunge il controllo della Corte dei conti, esercitato anche sui profili di costituzionalità delle leggi, essendo stata riconosciuta la legittimazione ad adire la Corte costituzionale dell'organo di giustizia contabile con le sentenze della Corte costituzionale n. 4/2020 e n. 34/2021, quando essa operi “*nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in materia di contabilità pubblica [...] [e su] le impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo*” (art. 11, c. 6, lett. e, codice di giustizia contabile, d.lgs. n. 174/2016) ovvero, nel giudizio

(*) R. Loiero è consigliere parlamentare.

di parificazione, sia chiamata a verificare la conformità del rendiconto alle “leggi del bilancio” (art. 39 t.u. n. 1214/1934).

Si cercherà di seguito di portare alcuni esempi di come le questioni inerenti alla competenza concorrente si siano nel tempo intersecate con i problemi più strettamente di natura contabile. Si farà riferimento, in particolare, al fine di limitare l’ambito di ricerca, alle più recenti pronunce in materia della Corte costituzionale.

Un ambito nel quale spesso la competenza regionale e quella nazionale di sono scontrate, ad esempio, sul territorio retto dall’art. 81 Cost., è la disciplina dei rapporti di lavoro alle dipendenze degli stessi enti territoriali.

Gli statuti regionali conferiscono spesso una certa potestà alla regione in materia di regolazione del personale alle proprie dipendenze, fermo il rispetto delle prerogative statali, le quali tuttavia includono la disciplina del rapporto di pubblico impiego, nell’esercizio della sua competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile (art. 117, c. 2, lett. l., Cost.).

Ciò risulta tanto più vero in tema di regioni a statuto speciale e, ad esempio, lo statuto della Regione Siciliana, nell’attribuire alla regione competenza legislativa esclusiva su determinate materie, prevede, tra queste, una competenza sull’ordinamento degli uffici e degli enti regionali (art. 14, lett. p), ammettendo l’esercizio di tale competenza legislativa “*nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato*” (Corte cost. 28 luglio 2022, n. 200; cfr. Corte cost. n. 235/2020).

Molti altri statuti hanno previsioni simili e ciò ha comportato più volte sovrapposizioni di competenza, che hanno inevitabilmente ricadute anche di bilancio.

Così, ad esempio, veniva ritenuto costituzionalmente illegittimo l’art. 29-*bis* della l. reg. Molise 8 aprile 1997, n. 7, che prevedeva, al comma 1, la istituzione di un’apposita area quadri del personale regionale e della relativa indennità corrisposta, che si collocava fuori dalle previsioni della contrattazione collettiva, che comprendeva i dipendenti di categoria D, cui erano assegnate specifiche e complesse attività di collaborazione con il personale dirigente, funzionali al raggiungimento degli obiettivi di risultato assegnati ed, in generale, all’efficacia dell’azione amministrativa nelle attività di organizzazione e gestione degli uffici regionali, nelle attività connesse alla gestione di procedimenti e procedure amministrative, nelle attività di studio, di ricerca e di elaborazione di atti complessi (Corte cost. 20 dicembre 2022, n. 253).

La base della pronuncia di incostituzionalità riposava proprio nella collisione della norma con l’art. 81 Cost., laddove la previsione di un simile livello di inquadramento “originale” determinava anche e innanzi tutto nuovi oneri a carico della finanza pubblica. Così la questione intersecava quella più strettamente contabile.

Per ragioni analoghe veniva dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, c. 10, della l. reg. Siciliana 20 luglio 2020, n. 16, che dettava norme per il funzionamento del Corpo forestale della Regione siciliana, e dell’art. 1, c. 1, e 2, c. 1, della l. reg. Siciliana 3 dicembre 2020, n. 29, contenente norme per il funzionamento del Corpo forestale della Regione siciliana (Corte cost. 2 dicembre 2021, n. 226).

La prima disposizione veniva ritenuta illegittima per violazione dell’art. 81, terzo comma, Cost., giacché la legge regionale impugnata, prevedendo che l’incremento dell’indennità mensile pensionabile fosse corrisposto in analogia agli altri corpi di polizia ad ordinamento civile e definito in sede di contrattazione collettiva, avrebbe già dovuto quantificare essa stessa l’onere annuale e quello a regime. La seconda norma per violazione dello stesso dettato costituzionale, in quanto la legge regionale non prevedeva alcuna nuova entrata né prevedeva alcuna riduzione di spesa permanente al fine di coprire gli oneri in questione.

Al medesimo scrutinio sopravvivevano, invece, i cc. 1, 2, 3 e 5, e 8 dell’art. 1 della l. reg. Toscana n. 69/2020, i quali prevedevano l’inquadramento del personale giornalista del ruolo unico regionale, in servizio a tempo indeterminato presso l’Agenzia di informazione degli organi di governo della regione e presso l’Ufficio stampa del consiglio regionale, nella categoria D del c.c.n.l. del comparto Funzioni locali e gli attribuivano un assegno *ad personam* riasorbibile per la remunerazione delle differenze retributive con il trattamento economico più favorevole attualmente in godimento (Corte cost. 11 novembre 2021, n. 212).

Le norme impugnate in questo ultimo caso si limitavano ad attuare le previsioni della contrattazione collettiva nell’ambito della competenza regionale in materia di organizzazione degli uffici, mentre l’attribuzione dell’assegno *ad personam* rappresentava, a parere della Corte, un diverso titolo di erogazione del trattamento già in godimento (riferito al contratto collettivo giornalistico), conformemente a quanto previsto dalla legge statale, senza alcun illegittimo aumento della spesa pubblica.

Restava tuttavia affermato anche in questa occasione il principio secondo cui la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile sarebbe violata da parte di leggi regionali che disciplinino materie riservate alla contrattazione collettiva relativa all’impiego pubblico privatizzato e che alla p.a. non sono applicabili contratti collettivi non negoziati dall’Aran.

3. Il recente caso sollevato dalle Sezioni riunite

Un altro caso in cui il principio di pareggio di bilancio si interseca con la sovrapposizione tra competenza statale e competenza regionale è quello contemplato da un arresto delle Sezioni riunite della Corte dei conti, che nell’ordinanza di remissione alla Corte costituzionale 17 gennaio 2022, n. 10, si pronunciavano sul caso della Regione siciliana, la

quale avrebbe illegittimamente compreso nel perimetro delle spese sanitarie anche spese per prestazioni non sanitarie, relative all'ammortamento di un mutuo contratto con lo Stato. Tale operazione sarebbe stata compiuta mediante l'adozione di una norma regionale (l'art. 6 della l. reg. Siciliana n. 3/2016) che consentiva di coprire una spesa meramente finanziaria con risorse destinate al soddisfacimento di diritti costituzionalmente garantiti (art. 117, c. 2, lett. m, Cost.), così alterando l'equilibrio di bilancio con riferimento ad una gestione vincolata destinata a prestazioni costituzionalmente necessarie.

Tale giudizio veniva sollevato dalla Corte dei conti in un giudizio di "parificazione" o "parifica", nell'ambito del quale il giudice contabile è chiamato a verificare la conformità del rendiconto alle "leggi del bilancio" (art. 39 t.u. n. 1214/1934). Tale espressione si riferisce tanto alla legge di bilancio assestata (con il suo contenuto autorizzativo dei flussi finanziari) – composta dalla legge originaria, dal suo assetto e dal rendiconto dell'anno precedente (che ne costituisce il presupposto) – quanto alle "leggi sul bilancio". La legge di bilancio esprime le scelte di allocazione fondamentali (Corte cost. nn. 10 e 184/2016) in termini economici, finanziari e giuridici, individuando le ragioni di spesa e di entrata, nonché il titolo giuridico a mezzo del quale le istituzioni possono realizzare l'indirizzo politico. A loro volta, le "leggi sul bilancio" individuano i saldi e le regole della loro costruzione, attraverso cui le medesime autorità rispondono prima dinanzi alle assemblee rappresentative, poi dinanzi ai cittadini, realizzando la c.d. "contabilità di mandato" (art. 81, c. 6, Cost., e art. 10, par. 3, Tfrue, oltre che artt. 1, 5, 28 e 97 Cost.).

La giurisprudenza costituzionale nell'ambito della parificazione del bilancio dello Stato ha individuato l'oggetto del giudizio nella "*verifica, a consuntivo, del rispetto degli accennati equilibri, in relazione, tra l'altro, ai vincoli posti dalla legge finanziaria (sentenza n. 244/1995)*", la cui legittimità si misura attraverso le regole contabili poste da norme di legge, tra l'altro oggetto di una previsione di fonte rinforzata (art. 81, c. 6, Cost.). Nel sistema degli enti territoriali, l'oggetto principale del giudizio di parificazione è, pertanto, il saldo ed il prospetto del risultato di amministrazione (Corte cost. n. 189/2020 e n. 138/2019), regolato dal d.lgs. n. 118/2011, entrato in vigore prima della riforma costituzionale. Tale saldo deve essere idoneo ad esprimere gli equilibri economici e finanziari dell'ente (Corte cost. n. 49/2018) ed infatti è il punto terminale di un processo di rappresentazione, disciplinato dalla legge, che serve a descrivere lo stato degli equilibri dell'ente. Il giudizio non riguarda dunque l'atto dell'amministrazione (il d.d.l. di rendiconto), né l'attività degli organi legislativi (il procedimento di formazione delle leggi), bensì lo stato del ciclo di bilancio ad una certa data, espresso attraverso i saldi sintetici disciplinati dalla legge statale, ai sensi dell'art. 81, c. 6, e dell'art. 117, c. 2, lett. e), della Costituzione. Nel caso dell'ente territoriale, quindi, l'oggetto è il risultato di amministrazione e la sua "validazione" (Corte cost. n. 189/2020), su cui incide la corretta rappresentazione delle poste contabili, nell'ambito del rendiconto generale (art. 1, c. 5, d.l. n. 174/2012 e art. 63 d.lgs. n. 118/2011).

La giurisdizione del giudice del bilancio è dunque ancorata a parametri rigorosamente normativi ed ha struttura dicotomica e sillogistica (Corte cost. nn. 39 e 40/2014). La premessa minore di tale giudizio è l'accertamento del fatto, che avviene a mezzo del riscontro del processo logico-matematico che porta al "saldo" (parificazione), a cui segue la verifica della sua conformità alle prescrizioni di legge e costituzionali (verificazione) che costituisce, pertanto, l'oggetto del giudizio dinanzi al giudice contabile. Per tale ragione, l'effetto del giudizio è la formazione di un giudicato che riguarda solo il saldo ad una certa data (Corte cost. n. 244/2020) e rispetto al quale le vicende dei titoli giuridici sono questioni pregiudiziali che il giudice può ritrovarsi a dover valutare come questione pregiudiziale se ed in quanto esse siano essenziali per valutare l'impatto della posta sul saldo.

I principi contabili del d.lgs. n. 118/2011, sebbene emanati prima della l. cost. n. 1/2012, attuano i canoni costituzionali sugli equilibri di bilancio ex artt. 81 e 119 della Costituzione, per la verifica della costituzionalità dello schema di rendiconto, come chiarito dal Giudice delle leggi, secondo cui: "*Gli scostamenti dai principi del d.lgs. n. 118 del 2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici non costituiscono solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma risultano strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio regionale presidiata dall'art. 81 della Costituzione. La manovra elusiva consiste essenzialmente nel programmare una spesa superiore a quella consentita dalle risorse disponibili nell'esercizio finanziario di riferimento nel biennio successivo e nel lungo periodo di rientro dai disavanzi pregressi. Ciò comporta una lesione agli equilibri di bilancio ben più ampia di quella risultante dalla sommatoria delle singole illegittimità dedotte dal ricorrente in relazione ai principi contabili di cui al d.lgs. n. 118 del 2011*" (sent. n. 279/2016).

Sul punto, il compimento dell'operazione economico-finanziaria contemplata nel caso citato (la stipulazione di un mutuo con il Mef) sulla base delle prerogative di autonomia della regione, e la conseguente autorizzazione alla copertura a valere sul fondo sanitario ad opera dell'art. 6 della l. reg. n. 3/2016, costituiscono, a parere della Corte dei conti, contemporaneamente legge "di" bilancio (in quanto autorizza una spesa) e legge "sul" bilancio (in quanto stabilisce le modalità di contabilizzazione della spesa, includendola nel perimetro sanitario), il che fa certamente rientrare la questione nella competenza del giudice contabile e lo autorizza a giudicare la questione.

Inoltre, la medesima circostanza ha condotto le Sezioni riunite a giudicare "non manifestamente infondato" il dubbio di costituzionalità della disposizione rispetto al quadro nelle norme costituzionali implicate dalla disciplina dell'equilibrio di bilancio in materia sanitaria, con particolare riguardo agli artt. 81, cc. 2 e 6, 117, c. 2, lett. e) ed m), e 119 della Costituzione, come attuati dal d.lgs. n. 118/2011.

L'operazione citata, a parere della Corte, solleva infatti un duplice dubbio di incostituzionalità.

Sul primo versante, esso potrebbe essere ritenuto quale violazione delle competenze esclusive statali *ex art. 117, c. 2, lett. e)*, della Costituzione ed *ex art. 81, c. 6*, della Costituzione, in materia di saldi e di armonizzazione contabile. Come in parte già detto, la legge statale deve determinare la struttura dei saldi (art. 81, c. 6, Cost.) su cui si misura l'equilibrio del bilancio e la sostenibilità del debito, a cui si accompagna la più generale competenza legislativa esclusiva a presidio dell'armonizzazione dei conti pubblici (art. 117, c. 2, lett. e, Cost.). L'art. 6 della l. reg. n. 3/2016, in questo senso, altera la struttura delle spese che concorrono a determinare il saldo del perimetro sanitario, ossia uno degli equilibri di bilancio che devono essere rispettati a preventivo ed a consuntivo dai bilanci regionali, a garanzia dei diritti di cittadinanza (art. 117, c. 2, lett. m, Cost.).

Sotto altro profilo, esso configura una violazione del principio di equilibrio di bilancio generale, misurato dal risultato di amministrazione, poiché consente di scaricare il costo della rata del debito contratto con lo Stato su entrate che – in ragione della loro peculiare destinazione funzionale – sono accertate sulla base di una disciplina eccezionale. Inoltre, l'operazione sarebbe stata compiuta senza verificare l'effettività delle risorse complessive (Corte cost. n. 26/2013 e n. 197/2019), essendo copertura ed equilibrio “*due facce della stessa medaglia, intrinsecamente collegate da un nesso di causalità necessario*” (Corte cost. n. 192/2012, nonché n. 184/2016, n. 274/2017, n. 227/2019, n. 244/2020).

Inoltre, la disciplina regionale, alterando il saldo, non consentirebbe l'effettiva misurazione della capacità della regione di impiegare le risorse disponibili in modo conforme agli obiettivi costituzionali, minando la trasparenza e l'omogeneità dei saldi che la riserva di legge statale mira a garantire, nell'ottica della c.d. contabilità di mandato (Corte cost. n. 184/2016, n. 228/2017, n. 49/2018 e n. 80/2021).

A questo proposito, le Sezioni riunite hanno specificato come il combinato disposto dell'art. 119, c. 6, con l'art. 81, c. 2, della Costituzione renda l'indebitamento uno strumento di copertura eccezionale, attivabile alle condizioni previste dalla Costituzione; mentre la copertura delle spese deve essere assicurata da entrate proprie (ovvero con finanza derivata senza obbligo di restituzione), ossia senza ricorso al mercato o al debito con altre pubbliche amministrazioni (Corte cost. n. 181/2015) e, allo stesso tempo, implicino una norma sul sistema delle fonti, indicando il contenuto possibile delle leggi di bilancio statale e regionali (essendo l'indebitamento ed il suo saldo uno degli oggetti tipici della legislazione di bilancio).

In base a questa disciplina, la Costituzione avrebbe dunque previsto una precisa distribuzione di competenze normative: a) la legge statale potrebbe disporre ed autorizzare indebitamento, attribuendo agli apparati centrali la capacità giuridica di contrarre indebitamento per spesa corrente (purché con una procedura rinforzata ed in funzione anticicla, cfr. art. 81, c. 2, Cost.); b) la legge regionale potrebbe disporre indebitamento solo per spese di investimento (art. 119, c. 6, Cost.).

La Costituzione, in buona sostanza, contempera le esigenze dell'indebitamento per spesa sociale corrente (art. 81, c. 2) con quella di una razionalità del sistema della finanza pubblica, individuando nello Stato un centro di coordinamento della politica economica, a garanzia di una effettiva erogazione dei livelli essenziali dei diritti. Spetta quindi allo Stato il compito di vigilare e “custodire” l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento (Corte cost. n. 107/2016), anche sul terreno dell'uguaglianza e del responsabile esercizio dell'autonomia, conferendogli un ruolo di “garanzia” sull'intero sistema di erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni (artt. 3 e 117, c. 2, lett. m, Cost.). Tale funzione di coordinamento implica il dovere di attivare i poteri sostitutivi previsti dalla legge (artt. 120 e 126 Cost.), in caso di fallimento dell'autonomia, senza invece autorizzare una sua compressione surrettizia in assenza di tale sostituzione.

Questo significa anche che non sono ammesse leggi che invece consentono di vincolare l'autonomia regionale a mezzo di indebitamento, al di fuori dei presupposti dell'art. 119, c. 6, della Costituzione. Conseguentemente, la legge regionale non può autorizzare la restituzione di somme per operazioni di finanziamento da parte dello Stato che riducono l'autonomia di bilancio dell'ente regione per tempi che superano la responsabilità di mandato delle amministrazioni che avevano la responsabilità di ripianare il disavanzo sanitario coperto con indebitamento.

Al di là delle implicazioni nel caso di specie, queste conclusioni rappresentano un altro spaccato della primazia dei poteri di coordinamento attribuiti allo Stato in questa materia e definiscono più chiaramente i contorni delle possibilità attribuite agli enti regionali.

Attenderemo il responso della Corte sul caso, che tuttavia non dovrebbe ragionevolmente discostarsi troppo dai principi così enunciati.

4. Applicazione diretta del principio *ex art. 81, c. 3, Cost.*

La Corte costituzionale ha applicato direttamente anche in altri casi i principi enunciati dall'art. 81 Cost. ed ha affermato chiaramente che il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte, applicandosi immediatamente agli enti regionali, anche ad autonomia speciale (Corte cost. 28 luglio 2022, n. 200; cfr. Corte cost. n. 226/2021, n. 235/2020, n. 227/2019 e n. 190/2022). La garanzia costituzionale degli “equilibri economico-finanziari” opera anche nei confronti delle regioni (Corte cost. n. 39/2014) in quanto “clausola generale” in grado di colpire tutti gli effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile (Corte cost. n. 192/2012, n. 184/2016, n. 274/2017 e n. 106/2021).

In esecuzione di detto principio, la Corte dichiarava costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., anche l'art. 9, c. 1, lett. a), della l. reg. Siciliana n. 1/2022, che autorizzava “*una tantum*” la spesa di tre milioni di euro per l'espletamento di concorsi per l'assunzione del personale del Corpo forestale regionale (Cfr).

5. *Equilibrio di bilancio, quantificazione e copertura degli oneri*

In un altro contesto, la Corte affermava anche che l'equilibrio tendenziale dei bilanci pubblici non si realizzerebbe soltanto attraverso il rispetto del meccanismo di autorizzazione della spesa, il quale viene salvaguardato dal limite dello stanziamento di bilancio, ma anche mediante la preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti dalle nuove disposizioni (Corte cost. n. 17/2022; n. 26/2013; n. 115/2012; n. 70/2012).

In applicazione di detto principio, in parte sovrapponibile con i precedenti, ma che guarda al medesimo problema da una diversa angolazione, aveva ritenuto illegittime norme in materia di rafforzamento a livello regionale di un servizio di emergenza territoriale “118”, ritenendo che esso comportasse maggiori oneri a carico della finanza pubblica senza prevedere coperture adeguate.

Per le medesime ragioni, veniva ritenuto illegittimo anche l'art. 1 della l. reg. Calabria 7 luglio 2021, n. 17, che modificava il c. 2 dell'art. 3 della l. reg. Calabria 16 maggio 2013, n. 24, sostituendo nella predetta disposizione il termine “tabellare” con il termine “economico”, quale parametro di determinazione del compenso attribuibile al commissario straordinario esterno, da utilizzare con riferimento a quello del dirigente di settore della giunta regionale. La disposizione in tal modo novellata rendeva possibile il superamento dell'originario parametro costituito dal trattamento tabellare, così da determinare un incremento della relativa spesa posta a carico dell'ente, sorto in conseguenza ad un accorpamento (Corte cost. 19 maggio 2022, n. 124).

A parere della Corte, nemmeno la previsione, da parte di una legge regionale, della clausola di neutralità finanziaria esclude *ex se* la violazione del parametro costituzionale evocato. Il legislatore regionale, al pari di quello statale, è tenuto, infatti, ai sensi dell'art. 17 della l. n. 196/2009, a redigere, per ogni proposta di legge comportante implicazioni finanziarie, una relazione tecnica contenente gli elementi informativi richiesti dalla legge in ordine agli oneri recati da ciascuna disposizione e alle relative coperture, che costituiscono elementi essenziali della previsione di copertura in quanto consentono di valutare l'effettività e la congruità di quest'ultima (Corte cost. 19 maggio 2022, n. 124). L'equilibrio tendenziale dei bilanci pubblici, dunque, non si realizza soltanto attraverso il rispetto del meccanismo di autorizzazione della spesa, il quale viene salvaguardato dal limite dello stanziamento di bilancio, ma anche mediante la preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti dalle nuove disposizioni (Corte cost. 24 gennaio 2022, n. 17).

6. *L'applicazione del principio di equilibrio di bilancio alle finanze regionali*

L'applicazione diretta del principio di pareggio di bilancio alle vicende della contabilità regionale ha determinato in molte occasioni la stessa Corte dei conti ad applicare rigidamente le previsioni di legge in materia contabile anche con riferimento alle finanze regionali.

Ne costituisce un esempio anche il recente arresto delle Sezioni riunite 11 aprile 2022, n. 7, formulato nei confronti della Regione Lazio in materia di vincolo di spesa codificato dall'art. 33, c. 1, del d.l. n. 34/2019 e dal connesso decreto attuativo 3 settembre 2019.

Il disposto normativo citato nel sistema dei vincoli finanziari fissava un nuovo parametro-limite per la spesa per nuove assunzioni di personale a tempo indeterminato.

Tale criterio non era più basato sul “budget assunzionale”, codificato ai sensi dell'art. 3, cc. 5 ss., del d.l. n. 90/2014 (regola del *turn over*), ma sul principio di “sostenibilità finanziaria” del complessivo aggregato della spesa di personale a tempo indeterminato, mediante individuazione di un limite complessivo di spesa.

L'accesso al nuovo criterio di calcolo consentiva anche di derogare al vincolo di cui al c. 557-*quater* dell'art. 1 della l. n. 296/2006, con riferimento alle spese per nuove assunzioni di personale (art. 6 d.m. 3 settembre 2019).

La *ratio* della norma era quella di consentire maggiore flessibilità assunzionale, assicurando al contempo la “sostenibilità finanziaria dei connessi costi permanenti e strutturali rispetto agli equilibri di finanza pubblica” (relazione tecnica ed illustrativa al disegno di legge).

Il nuovo criterio di calcolo si poneva anche in attuazione del principio di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, c. 3, Cost.) ed aveva lo scopo di salvaguardare l'equilibrio di bilancio “sostanziale” del singolo ente e del complessivo aggregato pubblico, anche nell'ottica del rispetto dei vincoli sovranazionali.

In quest'ottica, i vincoli alla spesa per il personale sono strategici ai fini del conseguimento del suddetto equilibrio “complessivo” e pertanto sono inderogabili, salvo i casi in cui sia lo stesso legislatore nazionale a rimodularne gli ambiti ovvero ad abrogarne l'efficacia.

Per l'effetto, l'ampliamento della capacità di spesa di personale dell'ente consentito dall'art. 33, c. 1, del d.l. n. 34/2019 e dal connesso decreto attuativo, è condizionato alla sussistenza di due presupposti indefettibili:

- Il primo, di natura statica, è dato dal rispetto di un valore “soglia” nel rapporto tra il complessivo aggregato della spesa di personale contabilizzato nell'ultimo rendiconto approvato e le entrate “libere” correnti degli ultimi tre rendiconti, al netto del Fcde valorizzato in sede di bilancio di previsione dell'esercizio di riferimento.

- Il secondo, di natura dinamica, è rappresentato dalla coerenza con la programmazione triennale dei fabbisogni e dalla sussistenza dell'equilibrio pluriennale di bilancio "asseverato dall'organo di revisione".

Solo nel caso in cui le suddette condizioni risultino verificate, l'ente potrà incrementare la propria spesa di personale, secondo il parametro di cui all'art. 33, c. 1, del d.l. n. 34/2019 e del connesso decreto attuativo.

In caso contrario, per il calcolo delle nuove assunzioni a tempo indeterminato, al fine di evitare "vuoti di vincolo", verranno in rilievo il (persistente) vincolo sul "budget assunzionale" di cui all'art. 3, cc. 5 ss., del d.l. n. 90/2014 ed il (persistente) limite sulla "spesa complessiva" di cui al c. 557-*quater* dell'art. 1 della l. n. 296/2006.

In questo contesto, l'equilibrio pluriennale rilevante ai fini dell'art. 33 del d.l. n. 34/2019 è funzionale ad attestare la sostenibilità "in concreto" dei maggiori oneri di personale – a struttura permanente ed obbligatoria – che l'ente intende innestare nel bilancio.

Diversamente da quanto ritenuto dalla Regione Lazio nel caso esaminato dalle Sezioni riunite, l'equilibrio prospettico richiesto dalla norma rappresenta quindi una fattispecie diversa ed ulteriore rispetto ai prospetti degli equilibri allegati al bilancio ai sensi del d.lgs. n. 118/2011.

In questa prospettiva, l'armonica simmetria – in chiave dinamica e sostanziale – delle risorse disponibili e delle spese necessarie a soddisfare i bisogni della collettività, non può prescindere dalla valorizzazione di tutti i fattori potenzialmente perturbanti, ivi incluso lo stato e l'andamento prospettico dell'indebitamento e delle eventuali passività applicate agli esercizi futuri (Corte cost. n. 274/2017). Inoltre, per specifica previsione della norma, tale condizione di equilibrio "sostanziale" deve essere oggetto di apposita "asseverazione" da parte dell'organo di revisione.

Infatti, ciò che viene in rilievo – come condizione di "sbarramento" – non è l'equilibrio sostanziale "in sé", ma la circostanza che la sua sussistenza sia stata oggetto di verifica ed "asseverazione" da parte dell'organo di revisione.

Si tratta di requisiti essenziali, che non ammettono equipollenti.

La verifica deve essere effettuata secondo il principio di prudenza, includendo, quindi, tutti i fattori perturbanti l'equilibrio del bilancio e, dunque, assume valore dirimente la verifica della sussistenza, sufficientemente sicura, non arbitraria ed irrazionale, di adeguate coperture economiche con riguardo alla complessiva mole di oneri incidenti sul bilancio anche negli esercizi a venire (Corte cost. n. 48/2019).

Nel caso all'esame delle Sezioni riunite mancava un atto asseverazione, avendo la Regione Lazio ritenuto soddisfatto il requisito richiesto dall'art. 33, c. 1, del d.l. n. 34/2019, sulla base del parere dell'organo di revisione sul progetto di legge regionale del bilancio di previsione finanziario della Regione Lazio 2020-2022 e 2021-2023, nel cui ambito aveva dichiarato che "il bilancio di previsione [...] soddisfa i parametri di equilibrio di bilancio, così come previsto dal d.lgs. n. 118 del 2011 e s.m.i.". Tuttavia, la Corte dei conti riteneva che la mancanza – nell'esercizio 2020 – del suddetto atto di asseverazione precludesse in sé il ricorso al parametro normativo di cui all'art. 33, c. 1, del d.l. n. 34/2019 e fosse assorbente rispetto a qualsiasi valutazione nel merito, circa la sussistenza o meno nel caso concreto di una situazione di equilibrio "sostanziale".

7. Ruolo di coordinamento dello Stato

La conclusione è che la competenza dello Stato a fissare i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., rappresenta uno strumento necessario per assicurare l'unità economica e finanziaria della Repubblica, nonché il rispetto degli impegni assunti anche a livello sovranazionale, a tutela della sostenibilità attuale e prospettica degli equilibri di bilancio. Infatti, nella prospettiva della finanza pubblica allargata la presenza di enti già impegnati nel settore dei servizi sociali e per di più soggetti ad un riordino che ne determina l'integrazione funzionale a livello infraregionale, comporta la necessità di un coordinamento complessivo onde evitare che il riordino possa diventare occasione per il superamento di quei limiti di spesa (Corte cost. 21 dicembre 2021, n. 247).

Si spiegano così le pronunce in materia di disavanzo tecnico (Corte cost. 7 dicembre 2021, n. 235), di copertura di spesa che deve necessariamente precedere l'apertura di una trattativa sindacale (Corte cost. 2 dicembre 2021, n. 226), di spese dei consigli regionali (Corte cost. 15 novembre 2021, n. 215), di attualizzazione degli importi (Corte cost. 20 luglio 2021, n. 156), tutte dirette a dare esecuzione a questo medesimo principio.

* * *