

SENTENZA N. 299

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gaetano SILVESTRI; Giudici : Luigi MAZZELLA, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 69 (Rifinanziamento legge regionale 8 novembre 2001, n. 57 – Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19-21 febbraio 2013, depositato in cancelleria il 26 febbraio 2013 ed iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 20 novembre 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Grasso per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Lorenzo Grisostomi Travaglini per la Regione Abruzzo.

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 69 (Rifinanziamento legge regionale 8 novembre 2001, n. 57 – Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo), per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

1.1.– Assume il ricorrente che l'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012 – secondo cui: «La Regione per il raggiungimento delle finalità di cui alla legge regionale 8 novembre 2001, n. 57 (Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo) finanzia gli interventi ivi previsti per complessivi 5,5 milioni di euro» – e l'art. 2 della medesima legge – che ne determina la copertura finanziaria – sarebbero illegittimi in quanto disporrebbero il finanziamento dell'attività di internazionalizzazione dell'aeroporto di Pescara attraverso progetti di promozione dello scalo e, pertanto, contrasterebbero

con i principi comunitari ricavabili dai parametri invocati nel ricorso. In particolare, il Presidente del Consiglio sottolinea che il finanziamento previsto dalle norme regionali impugnate non sarebbe stato previamente sottoposto all'autorizzazione della Commissione europea, in conformità con quanto disposto dagli artt. 107 e 108 TFUE. Peraltro, gli investimenti occorrenti al miglioramento della capacità dello scalo abruzzese dovrebbero essere a carico del gestore aeroportuale Società abruzzese gestione aeroporto (SAGA) s.p.a., la quale agisce sul mercato come qualunque altro operatore economico, essendo in tal modo soggetta al rispetto del programma di miglioramento dell'infrastruttura aeroportuale secondo le regole stabilite dalla convenzione di concessione.

A giudizio del ricorrente, il finanziamento contemplato dalle norme censurate, tenuto conto del suo rilevante ammontare, sarebbe incompatibile con il mercato interno, in quanto erogato mediante risorse pubbliche e capace di favorire una determinata impresa privata su un mercato rilevante per l'Unione europea, attesa la natura di scalo internazionale assegnata all'aeroporto di Pescara destinatario del finanziamento. Conseguentemente, l'attuazione delle norme censurate avrebbe l'effetto di falsare la concorrenza in un settore che è stato oggetto di numerosi interventi di armonizzazione da parte del legislatore dell'Unione. In definitiva, sussisterebbero in astratto tutti gli elementi costitutivi dell'aiuto di Stato, così come individuati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Attraverso analoghe considerazioni, il ricorrente deduce inoltre che le norme regionali impugnate contrasterebbero con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., il quale riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia «tutela della concorrenza».

1.2.– Si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo, eccependo l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso proposto dal Presidente del Consiglio.

La resistente sostiene che con la normativa impugnata verrebbe semplicemente assicurato il rifinanziamento della legge reg. Abruzzo n. 57 del 2001 al fine di realizzare gli obiettivi previsti dalle leggi della stessa Regione 26 giugno 1997, n. 54 (Ordinamento della organizzazione turistica regionale) e 23 dicembre 1998, n. 152 (Norme per il trasporto pubblico locale).

Si tratterebbe di attività inerenti all'esercizio di poteri pubblici ed al di fuori della competizione economica, in quanto tali non soggette all'applicazione delle regole sugli aiuti di Stato.

La Regione richiama altresì la disciplina posta dall'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 57 del 2001, il quale prevede che il programma regionale per lo sviluppo del turismo, di cui all'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 54 del 1997, può comprendere iniziative di marketing e di promozione dell'aeroporto abruzzese e può individuare come soggetto attuatore degli indirizzi regionali la SAGA s.p.a., compatibilmente con le finalità del relativo statuto.

Peraltro, per espressa previsione del citato art. 2, le suddette iniziative non potrebbero in ogni caso consistere nell'erogazione di contributi o incentivi in contrasto con la normativa comunitaria o statale. La stessa legge prevederebbe che la Regione possa intervenire finanziando le attività svolte dalla SAGA s.p.a. solo in quanto compatibili con le finalità di cui al richiamato art. 2.

Inoltre, l'aeroporto di Pescara rivestirebbe un ruolo fondamentale per trasporti e collegamenti aerei della Regione, assicurando una pluralità di servizi di rilievo pubblicistico, analiticamente enumerati.

Secondo la Regione, il ricorrente avrebbe ipotizzato l'aiuto di Stato sulla base del solo dato del finanziamento, nulla specificando invece circa la ricorrenza dei requisiti essenziali di tale fattispecie, così demandando quasi completamente l'indagine sul punto alla Corte costituzionale e privando la censura avanzata di qualsiasi supporto argomentativo.

Tali considerazioni, a giudizio della Regione Abruzzo, determinerebbero l'assoluta genericità del ricorso.

In base alla classificazione degli aeroporti operata dalla Commissione europea nella Comunicazione 9 dicembre 2005, recante «Orientamenti comunicatori concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali», sarebbe peraltro da escludere in radice la stessa configurabilità

della fattispecie nei termini dedotti dal ricorrente poiché l'aeroporto d'Abruzzo rientrerebbe, secondo la classificazione europea, tra i piccoli aeroporti regionali in ragione del volume annuo di passeggeri inferiore al milione. L'appartenenza a tale categoria consentirebbe di impiegare risorse pubbliche senza alcuna sottoposizione al vaglio della Commissione europea nel caso di sovvenzioni per i servizi aeroportuali.

In ordine all'asserita illegittimità degli artt. 1 e 2 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., la doglianza sarebbe sfornita di ogni motivazione tanto in punto di fatto quanto di diritto.

1.3.– La Regione Abruzzo, successivamente all'introduzione del presente giudizio, ha approvato la legge 7 ottobre 2013, n. 33 (Modifica alla L.R. 10 gennaio 2013, n. 3 recante "Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013-2015" ed interpretazione autentica dell'art. 1 della L.R. 28 dicembre 2012, n. 69), il cui art. 2 (Norma di interpretazione autentica dell'art. 1 della L.R. n. 69/2012) dispone: «1. L'art. 1 della L.R. 28 dicembre 2012, n. 69 recante "Rifinanziamento L.R. 8 novembre 2001, n. 57 (Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo)" si interpreta nel senso che il finanziamento degli interventi di cui alla L.R. n. 57/2001 è concesso, nel rispetto di quanto previsto dalla decisione 98/337/CE della Commissione, del 21 giugno 1998, relativa agli aiuti concessi dalla regione fiamminga alla società Air Belgium e all'agenzia di viaggio e turismo Sunair per l'utilizzazione dell'aeroporto di Ostenda, per la valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo, attraverso la pubblicizzazione del territorio regionale e dell'Aeroporto nei confronti dei passeggeri ed attraverso la promozione dell'Aeroporto e dei voli nei confronti dei vettori aerei».

2.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012 è inammissibile.

La deliberazione del Consiglio dei ministri rinvia alla relazione del Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, la quale circoscrive l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale al solo art. 1 di detta legge regionale con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 107 e 108 TFUE, ed all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. La relazione non contiene, invece, alcun riferimento, neppure implicito, all'art. 2 della medesima legge regionale.

La delibera ad impugnare, stante la natura politica del ricorso (sentenza n. 278 del 2010), delimita l'oggetto del giudizio e determina in modo inderogabile l'ambito in cui l'Avvocatura dello Stato è chiamata ad esercitare la relativa difesa tecnica (ex plurimis, sentenza n. 149 del 2012).

Pertanto, va dichiarata inammissibile l'impugnazione dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012, dovendosi considerare circoscritto l'oggetto del ricorso al solo art. 1 della medesima legge.

3.– Ai fini della decisione del merito, è opportuno effettuare una ricognizione delle regole fondamentali e degli orientamenti giurisprudenziali in materia di aiuti di Stato, così da ricostruire il contesto ordinamentale nel quale si colloca la norma censurata.

Gli aiuti di Stato incompatibili con il mercato interno, secondo la nozione ricavabile dall'art. 107 TFUE (in precedenza art. 87, paragrafo 1, del Trattato della Comunità europea), consistono in agevolazioni di natura pubblica, rese in qualsiasi forma, in grado di favorire talune imprese o talune produzioni e di falsare o minacciare di falsare in tal modo la concorrenza, nella misura in cui incidono sugli scambi tra gli Stati membri.

I requisiti costitutivi di detta nozione, individuati dalla legislazione e dalla giurisprudenza comunitaria, possono essere così sintetizzati: a) intervento da parte dello Stato o di una sua articolazione o comunque impiego di risorse pubbliche a favore di un operatore economico che agisce in libero mercato; b) idoneità di tale intervento ad incidere sugli scambi tra Stati membri; c) idoneità dello stesso a concedere un vantaggio al suo beneficiario in modo tale da falsare o minacciare di falsare la concorrenza (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 17 novembre 2009, C-169/08); d) dimensione dell'intervento superiore alla soglia economica minima che determina la sua configurabilità come aiuto «de minimis» ai sensi del regolamento della

Commissione n. 1998/2006, del 15 dicembre 2006 (Regolamento della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti d'importanza minore «de minimis»).

La nozione di aiuto di Stato è quindi di natura complessa e l'ordinamento comunitario riserva alla competenza esclusiva della Commissione europea, sotto il controllo del Tribunale e della Corte di giustizia, la verifica della compatibilità dell'aiuto con il mercato interno, nel rispetto dei regolamenti di procedura in vigore. Questa Corte ha già precisato che «Ai giudici nazionali spetta solo l'accertamento dell'osservanza dell'art. 108, n. 3, TFUE, e cioè dell'avvenuta notifica dell'aiuto. Ed è solo a questo specifico fine che il giudice nazionale, ivi compresa questa Corte, ha una competenza limitata a verificare se la misura rientri nella nozione di aiuto» (sentenza n. 185 del 2011) ed in particolare se i soggetti pubblici conferenti gli aiuti rispettino adempimenti e procedure finalizzate alle verifiche di competenza della Commissione europea.

Ai fini della decisione del presente ricorso, occorre dunque verificare se la Regione Abruzzo abbia osservato le specifiche disposizioni vigenti in materia, che vengono appresso sinteticamente richiamate.

L'art. 108, paragrafo 3, TFUE dispone che: «Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale».

L'art. 45, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea), stabilisce che: «Le amministrazioni che notificano alla Commissione europea progetti volti a istituire o a modificare aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, contestualmente alla notifica, trasmettono alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee una scheda sintetica della misura notificata».

L'art. 2 del regolamento (CE) n. 1998/2006, relativo all'applicazione degli artt. 87 e 88 TCE (ora artt. 107 e 108 TFUE) agli aiuti d'importanza minore («de minimis») dispone: «1. Gli aiuti che soddisfano le condizioni stabilite nei paragrafi da 2 a 5 del presente articolo devono considerarsi come aiuti che non corrispondono a tutti i criteri dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato e non sono pertanto soggetti all'obbligo di notifica di cui all'articolo 88, paragrafo 3. 2. L'importo complessivo degli aiuti "de minimis" concessi ad una medesima impresa non deve superare i 200.000 EUR nell'arco di tre esercizi finanziari. L'importo complessivo degli aiuti "de minimis" concessi ad un'impresa attiva nel settore del trasporto su strada non deve superare i 100.000 EUR nell'arco di tre esercizi finanziari».

L'art. 1 della legge regionale impugnata ha previsto direttamente, senza alcuna preventiva notifica e, conseguentemente, senza attendere la decisione della Commissione europea in ordine alla legittimità dell'aiuto, che «La Regione per il raggiungimento delle finalità di cui alla legge regionale 8 novembre 2001, n. 57 (Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo) finanzia gli interventi ivi previsti per complessivi 5,5 milioni di euro».

4.- Alla luce delle esposte premesse, la questione sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. ed in relazione agli artt. 107 e 108 TFUE è fondata.

In primo luogo, non v'è dubbio che la norma impugnata preveda un'agevolazione in astratto riconducibile alla categoria degli aiuti di Stato.

In secondo luogo, la Regione Abruzzo rientra certamente tra i soggetti onerati – ai sensi dell'art. 45, comma 1, della legge n. 234 del 2012 – della notifica del progetto di aiuto alla Commissione europea e della contestuale trasmissione di una scheda sintetica della misura notificata alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche europee.

Per quel che concerne l'ammontare dell'agevolazione attribuita all'aeroporto d'Abruzzo, essa risulta nettamente superiore al massimo consentito (euro 200.000,00 complessivi in tre esercizi

finanziari) entro il quale l'intervento può essere qualificato «de minimis» e conseguentemente sottratto alle procedure di verifica preventiva di pertinenza della Commissione europea.

Infine, sotto il profilo dell'accertamento se il soggetto pubblico conferente l'aiuto abbia rispettato adempimenti e procedure finalizzate alla previa verifica di competenza della Commissione europea – accertamento di spettanza del giudice nazionale – risulta di palmare evidenza che la Regione Abruzzo ha adottato un atto definitivo di concessione del contributo senza aver preventivamente sottoposto progetto, modalità e contenuto alla predetta Commissione, in ossequio al combinato dell'art. 108, paragrafo 3, TFUE e dell'art. 45, comma 1, della legge n. 234 del 2012.

L'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012, nell'attribuire un finanziamento a favore dell'aeroporto d'Abruzzo di euro 5.500.000,00, senza notifica del progetto di legge alla Commissione ed in assenza di previo parere favorevole di quest'ultima, si pone pertanto in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. e con l'art. 108, paragrafo 3, TFUE e deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

5.– Rimangono assorbite le ulteriori censure nei confronti della medesima disposizione, sollevate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

6.– Successivamente all'instaurazione del presente giudizio è intervenuto l'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 33 del 2013, il quale pretende di operare l'interpretazione autentica dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012, prevedendo che: «1. L'art. 1 della L.R. 28 dicembre 2012, n. 69 recante “Rifinanziamento L.R. 8 novembre 2001, n. 57 (Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo)” si interpreta nel senso che il finanziamento degli interventi di cui alla L.R. n. 57/2001 è concesso, nel rispetto di quanto previsto dalla decisione della Commissione n. 98/337/CE, del 21 giugno 1998, (Decisione della Commissione europea relativa agli aiuti concessi dalla regione fiamminga alla società Air Belgium e all'agenzia di viaggio e turismo Sunair per l'utilizzazione dell'aeroporto di Ostenda), per la valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo, attraverso la pubblicizzazione del territorio regionale e dell'Aeroporto nei confronti dei passeggeri ed attraverso la promozione dell'Aeroporto e dei voli nei confronti dei vettori aerei».

Il raffronto tra la disposizione originaria e quella sopravvenuta evidenzia come il tenore letterale delle stesse non consenta di riconoscere alla seconda la funzione di «chiarire il senso [della norma preesistente], ovvero di imporre una delle possibili varianti di senso compatibili col [suo] tenore letterale» (sentenza n. 397 del 1994). Pertanto la norma successiva non è idonea ad eliminare eventuali incertezze interpretative di quella su cui interviene (sentenze n. 163 del 1991 e n. 413 del 1988), né a rimediare ad esegesi giurisprudenziali divergenti dall'orientamento del legislatore (sentenze n. 6 del 1994 e n. 424 del 1993).

Alla luce del costante orientamento di questa Corte, secondo cui è irrilevante la qualificazione che la legge si autoattribuisce, la fattispecie in esame non può essere considerata norma di interpretazione autentica dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012, poiché essa presenta un contenuto innovativo rispetto alla disposizione interpretata.

In ogni caso, il richiamo ad una decisione della Commissione europea (peraltro di segno negativo circa la legittimità degli aiuti in quella sede valutati), avente ad oggetto una fattispecie di aiuto di Stato superiore alla soglia «de minimis», contraddice implicitamente gli assunti della difesa regionale, la quale si basa essenzialmente sulla non ascrivibilità della sovvenzione in esame alla categoria degli aiuti incompatibili.

Ne deriva che la norma sopravvenuta non risulta soddisfacente dell'interesse del ricorrente, né è possibile, considerata l'eterogeneità del suo contenuto precettivo rispetto alla norma interpretata, il trasferimento in capo alla stessa della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Presidente del Consiglio (sentenze n. 121 e n. 133 del 2010).

Tuttavia, in ragione della stretta connessione con la norma impugnata, ne va dichiarata, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

7.– L’illegittimità costituzionale dell’art. 1 si riflette in via consequenziale anche sull’art. 2 della stessa legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012. La norma stabilisce che: «1. Per il finanziamento degli interventi di cui all’articolo 1 è autorizzata la riprogrammazione delle risorse vincolate relative al capitolo di spesa U.P.B. 05.02.010 - 292361 denominato “Interventi per funzioni trasferite dal D.Lgs. n. 112/98 in materia di ambiente - D.P.C.M. 22.12.2000” per l’importo complessivo di Euro 5,5 milioni. 2. La riprogrammazione di cui al comma 1 è effettuata mediante riduzione del fondo di riserva per la reiscrizione delle economie vincolate apportando al bilancio di previsione corrente le seguenti variazioni in termini di cassa e competenza: a) UPB 15.01.003 capitolo di spesa 323500 denominato “Fondo per la riassegnazione di economie vincolate” in diminuzione di Euro 5,5 milioni; b) UPB 05.02.010 capitolo di spesa 292422 denominato “Valorizzazione ed internazionalizzazione dell’Aeroporto d’Abruzzo – L.R. 08.11.2001 n. 57” in aumento di Euro 5,5 milioni».

Indipendentemente dal fatto che in relazione ad analoghe fattispecie riguardanti la Regione Abruzzo (sentenze n. 241 del 2013 e n. 192 del 2012) questa Corte ha dichiarato in contrasto con l’art. 81, quarto comma, Cost. la copertura della spesa realizzata attraverso «economie di bilancio» quando queste costituiscono estrapolazione «dalle risultanze degli esercizi precedenti [di] singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo» (detto profilo di impugnazione non è stato replicato dallo Stato nel presente ricorso), è di tutta evidenza l’inscindibile connessione esistente tra la norma impugnata e l’art. 2 afferente alla sua copertura economica. Pertanto, ai sensi dell’art. 27 della legge n. 87 del 1953, anche quest’ultimo deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Analoga statuizione deve essere adottata per il successivo art. 3, concernente l’entrata in vigore della legge.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1 della legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 69 (Rifinanziamento legge regionale 8 novembre 2001, n. 57 – Valorizzazione dell’aeroporto d’Abruzzo);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l’illegittimità costituzionale dell’art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012, come sostituito dall’art. 5, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 4 febbraio 2013, n. 5 (Riconoscimento dell’alto valore culturale del concorso letterario internazionale di narrativa “Città di Penne-Mosca” e del Centro di Documentazione per le Tradizioni Popolari “A.M. Di Nola” di Cocollo. Adesione della Regione Abruzzo all’Associazione “Formez P.A. - Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l’ammodernamento delle P.A.”. Modifica alla legge regionale 17 novembre 2010, n. 49 e legge regionale 28 dicembre 2012, n. 69 e modifica all’art. 63 della L.R. 10 gennaio 2012, n. 1);

3) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l’illegittimità costituzionale dell’art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012;

4) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell’art. 27 della legge n. 87 del 1953, l’illegittimità costituzionale dell’art. 2 della legge della Regione Abruzzo 7 ottobre 2013, n. 33 (Modifica alla L.R. 10 gennaio 2013, n. 3 recante “Bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2013 –

Bilancio pluriennale 2013-2015” ed interpretazione autentica dell’art. 1 della L.R. 28 dicembre 2012, n. 69).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 dicembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

SENTENZA N. 266

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gaetano SILVESTRI; Giudici : Luigi MAZZELLA, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 6, 11, 12 e 13 della legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 5 (Bilancio regionale di competenza e di cassa per l’esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013/2015), promosso dal Presidente del Consiglio dei

ministri con ricorso notificato il 22-27 marzo 2013, depositato in cancelleria il 28 marzo 2013 ed iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2013.

Udito nell'udienza pubblica del 24 settembre 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi;
udito l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 6, 11, 12 e 13 della legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 5 (Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013-2015), in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, della Costituzione.

In particolare, il ricorrente lamenta che la Regione Molise avrebbe disposto la copertura di stanziamenti di spese obbligatorie ma non vincolate «attraverso l'utilizzo di una quota parte del saldo finanziario presunto riferito al 2012, malgrado non sia stata ancora certificata l'effettiva disponibilità dello stesso con l'approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2012».

Tra le spese la cui copertura è assicurata tramite l'utilizzo di detto "saldo finanziario presunto" (termine impiegato per indicare l'avanzo di amministrazione presunto, espressione che sarà utilizzata in prosieguo) sarebbero inserite quelle «relative al Fondo di riserva per spese obbligatorie, al Fondo di riserva per spese impreviste e alla riassegnazione dei residui passivi perenti».

La violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. viene motivata in riferimento al principio dell'equilibrio di bilancio, dal momento che le disposizioni impuginate autorizzerebbero l'utilizzazione di parte delle somme provenienti dall'avanzo di amministrazione presunto relativo all'anno 2012 per coprire le spese destinate al Fondo di riserva per spese obbligatorie (art. 11), al Fondo di riserva per spese impreviste (art. 12) ed alla riassegnazione dei residui passivi perenti (art. 13). Secondo il ricorrente, sarebbe mancata la preventiva verifica della disponibilità delle risorse, che si ottiene solo con l'accertamento dell'avanzo di amministrazione in sede di approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2012.

Al riguardo, il ricorrente ricorda che questa Corte ha affermato che il saldo finanziario presunto «consiste in una stima provvisoria, priva di valore giuridico ai fini delle autorizzazioni di spesa», e che «nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto, se non quella finanziata da fondi vincolati e regolarmente stanziati nell'esercizio precedente» (sentenza n. 70 del 2012).

La normativa censurata si porrebbe quindi in evidente contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost., dal momento che «l'obbligo di copertura avrebbe dovuto essere osservato, attraverso la previa verifica di disponibilità delle risorse impiegate, per assicurare il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite» (sentenza n. 70 del 2012).

Il Presidente del Consiglio dei ministri richiama altresì il costante orientamento di questa Corte, in relazione al parametro dell'art. 81, quarto comma, Cost., secondo cui «la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (sentenze n. 106 del 2011, n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966)» e non può essere utilizzato l'«avanzo presunto per costruire gli equilibri del bilancio, in quanto entità economica di incerta realizzazione e, per ciò stesso, produttiva di rischi per la sana gestione finanziaria dell'ente pubblico» (sentenza n. 70 del 2012).

Inoltre, il ricorrente deduce che le disposizioni impuginate violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione alla potestà legislativa concorrente dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica.

In sostanza, le censure formulate dal ricorrente in relazione agli evocati parametri possono essere così sintetizzate: a) realizzazione del formale pareggio di bilancio mediante l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione vincolato, attraverso il collegamento teleologico degli artt. 6, 11, 12 e 13 della legge reg. Molise n. 5 del 2013, per la copertura del Fondo di riserva per spese obbligatorie, per le spese imprevedute e per il finanziamento dei residui cancellati a seguito di perenzione amministrativa; b) produzione di un sostanziale squilibrio del bilancio consistente in un ampliamento complessivo della spesa oltre i limiti delle risorse disponibili.

1.1.– Le norme oggetto dell'impugnativa statale sono state, successivamente alla proposizione del ricorso, modificate dall'art. 7 della legge della Regione Molise 25 luglio 2013, n. 9 (Copertura dell'anticipazione di liquidità ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64. Variazioni al bilancio regionale per l'esercizio 2013 e al bilancio pluriennale 2013-2015).

Tale intervento del legislatore regionale: a) ha eliminato l'utilizzo dell'avanzo presunto per coprire le dotazioni dei fondi di riserva indicati negli artt. 11, 12 e 13 della legge reg. Molise n. 5 del 2013; b) ha precisato che essi saranno interamente finanziati con «risorse regionali»; c) ha ridotto l'applicazione dell'avanzo presunto dell'importo di euro 1.400.568,63; d) ha individuato, come mezzo alternativo di copertura, la riduzione per il medesimo importo di uno stanziamento di competenza finanziato con «risorse regionali» (capitolo 19405 della U.P.B. 711).

2.– Le questioni sollevate in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. sono inammissibili.

Il ricorrente non svolge alcun percorso argomentativo idoneo a collegare le norme impugnate al parametro costituzionale evocato, né deduce alcuna disposizione interposta in grado di illustrare la pretesa illegittimità delle stesse norme.

3.– Per quanto riguarda le censure formulate in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., è utile preventivamente definire il quadro normativo composto dalle norme impugnate.

L'art. 6 dispone che: «1. Al bilancio di previsione annuale per l'esercizio 2013 sono allegati i seguenti prospetti: TABELLA N. 1 - Quadro riassuntivo delle entrate e delle spese di competenza e di cassa suddivise per titoli e per funzioni obiettivo; TABELLA N. 2 - Tabella di raffronto delle entrate e delle spese distinte per unità previsionali di base, derivanti da assegnazioni di fondi della Unione europea e dello Stato a specifica destinazione; TABELLA N. 3 - Elenco dei capitoli collegati alle unità previsionali di base; TABELLA N. 4 - Elenco delle spese obbligatorie; TABELLA N. 5 - Elenco delle garanzie fidejussorie principali e sussidiarie prestate dalla Regione e dei fondi di garanzia; TABELLA N. 6 - Dimostrazione della formazione del saldo finanziario presunto al 31.12.2012; TABELLA N. 7 - Dimostrazione dell'utilizzo del presunto avanzo di amministrazione finalizzato applicato al bilancio 2013; TABELLA N. 8 - Nota informativa sui derivati della Regione Molise ai sensi dell'articolo 62, comma 8, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come sostituito dall'articolo 3, comma 1, della legge 22 dicembre 2008, n. 203»

L'art. 11 prevede che: «1. All'unità previsionale di base n. 922 dello stato di previsione della spesa è autorizzata l'iscrizione di uno stanziamento di competenza di euro 920.610,01 a titolo di "Fondo di riserva per spese obbligatorie e d'ordine", con uguale dotazione di cassa. 2. Sono considerate obbligatorie le spese indicate nella tabella n. 4 di cui all'articolo 6, comma 1. 3. L'utilizzo del fondo è disciplinato dalle norme previste dall'articolo 24 della legge regionale n. 4/2002».

L'art. 12 statuisce che: «1. È autorizzata l'iscrizione alla unità previsionale di base n. 922 dello stato di previsione della spesa di uno stanziamento di euro 198.000,00 a titolo di "Fondo di riserva per spese imprevedute". 2. L'utilizzo di somme da prelevare dal fondo è disciplinato dalle norme di cui all'articolo 25 della legge regionale n. 4/2002».

L'art. 13, infine, istituisce un capitolo di spesa per il finanziamento dei residui cancellati a seguito di perenzione amministrativa così articolato: «1. Per il pagamento di somme eliminate dai residui passivi per le quali sia prevedibile da parte dei creditori l'esercizio del proprio diritto a riscuotere è autorizzata l'iscrizione, nella unità previsionale di base n. 922 dello stato di previsione

della spesa, di un fondo con una dotazione di competenza e di cassa, per l'anno 2013, di euro 300.000,00. 2. Per l'utilizzo del fondo sarà osservato quanto previsto dall'articolo 27 della legge regionale n. 4/2002». Quest'ultimo, a sua volta, recita: «1. Nello stato di previsione della spesa può iscriversi, sia per competenza che per cassa, apposito fondo da utilizzarsi per far fronte al pagamento di residui passivi eliminati per perenzione negli esercizi precedenti, in caso di richiesta degli aventi diritto. 2. Il fondo è movimentato esclusivamente con atto deliberativo della Giunta Regionale».

Dall'esame delle tabelle allegate all'art. 6 della legge impugnata si ricava che la U.P.B. 922 della parte spesa del bilancio di previsione 2013, cui sono imputati il Fondo di riserva per le spese obbligatorie, il Fondo di riserva per le spese imprevedute e le risorse per finanziare la reinscrizione delle partite debitorie afferenti alle obbligazioni scadute o in scadenza nel richiamato esercizio e già oggetto di perenzione amministrativa, viene effettivamente finanziata attraverso l'utilizzazione dell'avanzo presunto di amministrazione dell'esercizio 2012. Ciò conferma la configurazione della modalità di copertura censurata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Ne deriva che le norme impugnate dovranno essere scrutinate tenendo presente il loro collegamento teleologico.

4.– Alla luce di quanto premesso, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6, 11, 12 e 13 della legge reg. Molise n. 5 del 2013 in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. sono fondate nei termini di seguito precisati.

Con riguardo all'impiego di risorse provenienti da esercizi precedenti, questa Corte ha già precisato che esso è consentito solamente in presenza di particolari requisiti quali: a) l'effettiva riscossione di una risorsa finalizzata negli esercizi anteriori; b) la sua mancata utilizzazione in detti esercizi; c) la persistenza di un vincolo legislativo per le originarie specifiche finalità (sentenze n. 241 del 2013 e n. 192 del 2012).

Per quel che riguarda in particolare l'avanzo di amministrazione presunto, è stato chiarito che esso costituisce «entità giuridicamente ed economicamente inesistente», in quanto tale inidonea ad assicurare copertura di spese (sentenze n. 250 del 2013 e n. 70 del 2012). Peraltro, a prescindere da ogni considerazione circa l'acclarata inapplicabilità dell'istituto della presunzione alla materia della copertura finanziaria, nel caso di specie la presunzione di avanzo utilizzata dal legislatore regionale non è neppure supportata dai caratteri della precisione, della concordanza e della prudenza poiché le risultanze dell'ultimo conto consuntivo approvato dalla Regione Molise con la legge 19 ottobre 2012, n. 23 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2011), conducono a modalità di apprezzamento di opposto contenuto. Come è noto, infatti, l'art. 7 di detta legge è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo per ciò che concerne l'irregolare contabilizzazione di residui attivi (sentenza n. 138 del 2013). Per effetto della richiamata declaratoria, il risultato di amministrazione di quell'esercizio, originariamente quantificato in un avanzo di amministrazione (art. 4 della medesima legge reg. Molise n. 23 del 2012), deve intendersi di segno negativo in conseguenza della cancellazione di tali residui dalle componenti attive del saldo finale.

I fondi di riserva per le spese obbligatorie e per quelle imprevedute, di cui agli artt. 11 e 12 della legge reg. Molise n. 5 del 2013, sono due poste di spesa di natura necessaria, così configurate dalla stessa normativa quadro di contabilità regionale (art. 13 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, recante «Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208»), e finalizzate ad assicurare l'equilibrio del bilancio in una prospettiva dinamica. Esse infatti costituiscono un accantonamento di risorse destinate rispettivamente a fronteggiare, nel corso dell'esercizio di competenza, eventuali eccedenze di spese obbligatorie rispetto alla previsione annuale oppure nuove o maggiori spese necessarie, ma imprevedibili al momento dell'approvazione del bilancio.

Anche il fondo di cui al successivo art. 13 appartiene alla categoria delle spese obbligatorie. Esso è destinato all'adempimento di obbligazioni «scadute o in scadenza nell'esercizio di competenza» (sentenza n. 250 del 2013).

Le considerazioni che precedono consentono di affermare che l'allocazione nella parte spesa di bilancio delle tre poste contestate costituisce un obbligo indefettibile per la Regione Molise, ma che essa «deve avvenire secondo i canoni della sana gestione finanziaria, nel rispetto dei precetti discendenti dall'art. 81, quarto comma, Cost., attraverso le forme di copertura consentite dall'ordinamento» (sentenza n. 250 del 2013). Nel caso di specie, al contrario, esse non sono conformi né ai parametri costituzionali di imputazione della spesa, né al principio dell'unità di bilancio, desumibile dall'art. 24, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante «Legge di contabilità e finanza pubblica» (sentenza n. 241 del 2013). Sotto il primo profilo, infatti, la risorsa impiegata per la copertura è «giuridicamente inesistente» (sentenze n. 250 del 2013 e n. 318 e n. 70 del 2012); sotto il secondo, vincola indebitamente a spese della competenza una posta proveniente da esercizio precedente.

In sostanza, è il collegamento teleologico di dette poste contabili a rendere il bilancio dell'esercizio 2013 privo di equilibrio nel suo complesso, poiché determina «il sovradimensionamento della spesa rispetto alle risorse effettivamente disponibili» attraverso la loro destinazione «a spese discrezionali ancora da assumere, e comunque non pervenute alla fase del perfezionamento, anziché impiegarle in via prioritaria» per far fronte a spese obbligatorie e ad obbligazioni in scadenza o scadute (sentenza n. 250 del 2013).

Come affermato per analoga fattispecie precedentemente sottoposta al giudizio di questa Corte, «le descritte violazioni dei principi della copertura e dell'unità concorrono a rendere il bilancio dell'esercizio 2013 privo di equilibrio nel suo complesso, poiché determinano il sovradimensionamento della spesa rispetto alle risorse effettivamente disponibili. Il descritto schema elusivo del parametro costituzionale consente di dedicare risorse effettivamente disponibili a spese discrezionali ancora da assumere e comunque non pervenute alla fase del perfezionamento», anziché impiegarle in via prioritaria per la copertura di spese obbligatorie (sentenza n. 250 del 2013).

4.1.– Sulla base delle esposte considerazioni possono essere precisati i profili di illegittimità delle singole norme in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost.

L'art. 6 della legge reg. Molise n. 5 del 2013 è illegittimo nella parte in cui collega l'avanzo di amministrazione presunto relativo all'esercizio 2012 all'U.P.B. 922 della parte spesa, alla quale sono imputati il Fondo di riserva per le spese obbligatorie, il Fondo di riserva per le spese impreviste e le risorse per finanziare la reiscrizione delle partite debitorie afferenti alle obbligazioni scadute o in scadenza nel richiamato esercizio e già oggetto di perenzione amministrativa.

Gli artt. 11, 12 e 13 della legge regionale impugnata sono illegittimi nella parte in cui imputano spese obbligatorie alla U.P.B. 922 della spesa, utilizzando una risorsa aleatoria sotto il profilo economico ed inesistente sotto quello giuridico (ex plurimis, sentenze n. 318 e n. 70 del 2012).

4.2.– Non vengono in rilievo in questa sede le modifiche recate di recente dalla legge reg. Molise n. 9 del 2013, in quanto, da un canto, per essa sono ancora pendenti i termini per l'impugnazione da parte dello Stato, e, dall'altro, non vi è prova alcuna che le disposizioni impuginate non abbiano avuto nel frattempo applicazione.

È utile precisare – come già messo in evidenza da questa Corte – che il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio è un «precetto dinamico della gestione finanziaria (ex plurimis, sentenze n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966), [il quale] consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (sentenza n. 250 del 2013).

Anche per la Regione Molise vale dunque – considerato il «difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio» – la doverosità dell'adozione di «appropriate variazioni del bilancio di previsione, in ordine alla cui concreta configurazione permane la discrezionalità dell'amministrazione nel rispetto del principio di priorità dell'impiego delle risorse

disponibili per le spese obbligatorie e, comunque, per le obbligazioni perfezionate, in scadenza o scadute» (sentenza n. 250 del 2013).

Peraltro, come già questa Corte ha recentemente precisato, la limitazione della declaratoria d'incostituzionalità dell'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto alle sole partite di spesa oggetto del ricorso non esonera la Regione dal concreto perseguimento dell'equilibrio del bilancio (sentenza n. 250 del 2013).

5.– In considerazione della inscindibile connessione esistente con le norme impugnate, l'illegittimità costituzionale delle prime deve estendersi in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), agli artt. 1 e 2 della legge reg. Molise n. 5 del 2013, nella parte in cui contabilizzano, rispettivamente nell'entrata e nella spesa del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, l'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 1.418.610,01, pari alla sommatoria degli importi destinati dagli articoli 11, 12 e 13 al finanziamento del Fondo di riserva per spese obbligatorie, al Fondo di riserva per spese impreviste ed alla riassegnazione dei residui passivi perenti. Dette disposizioni, infatti, consentono l'indebito allargamento delle autorizzazioni di spesa ed il conseguente squilibrio del bilancio di previsione 2013.

6.– Analoga statuizione deve essere adottata nei confronti dell'art. 8 della legge reg. Molise n. 5 del 2013, nella parte in cui applica al bilancio di previsione 2013 l'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 1.418.610,01. L'evidente correlazione con le disposizioni impugnate comporta, infatti, un rapporto di chiara consequenzialità con la decisione assunta in ordine alle stesse.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6 della legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 5 (Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013/2015), nella parte in cui determina il finanziamento della U.P.B. 922 inerente alla copertura degli artt. 11, 12 e 13 attraverso l'impiego dell'avanzo di amministrazione presunto relativo all'esercizio 2012;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 11, 12 e 13 della legge reg. Molise n. 5 del 2013 nella parte inerente all'imputazione della spesa alla U.P.B. 922 del bilancio di previsione 2013;

3) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 5 del 2013 nella parte in cui contabilizza, nell'entrata del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, l'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 1.418.610,01;

4) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Molise n. 5 del 2013 nella parte in cui contabilizza, nella spesa del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, l'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 1.418.610,01;

5) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità

costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Molise n. 5 del 2013 nella parte in cui applica al bilancio di previsione 2013 l'avanzo di amministrazione nella misura di euro 1.418.610,01.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 novembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

SENTENZA N. 250

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gaetano SILVESTRI; Giudici : Luigi MAZZELLA, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 13 e 14 della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 bilancio pluriennale 2013-2015), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 18-20 marzo 2013, depositato in cancelleria il 21 marzo 2013 ed iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2013.

Udito nell'udienza pubblica del 24 settembre 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 13 e 14 della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013-2015), in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, della Costituzione.

Il ricorrente lamenta che dette disposizioni prevedono l'utilizzo di quota parte del "saldo finanziario presunto" (termine impiegato dalla legge di contabilità regionale per indicare l'avanzo di amministrazione presunto, espressione che sarà utilizzata in prosieguo) alla chiusura dell'esercizio 2012 a copertura di stanziamenti di spese non vincolate, in particolare quelle relative alla riassegnazione dei residui passivi perenti in conto capitale e di parte corrente, iscritte rispettivamente ai capitoli 323500 (U.P.B. 15.02.003) e 321920 (U.P.B. 15.01.002).

Il Presidente del Consiglio dei ministri rileva che la legge regionale, malgrado non sia stata ancora accertata l'effettiva disponibilità dell'avanzo di amministrazione presunto con l'approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2012, dispone l'utilizzo di quota parte dello stesso a copertura di stanziamenti di spesa. In tal modo essa violerebbe il principio di equilibrio del bilancio, di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., ed i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica fissati ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Mediante il censurato meccanismo la Regione Abruzzo realizzerebbe «il pareggio di bilancio in sede preventiva attraverso la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del consuntivo dell'esercizio precedente» e non assicurerebbe la copertura delle spese «attraverso la previa verifica della disponibilità effettiva delle risorse impiegate, per assicurare il tendenziale equilibrio tra entrate e uscite».

Il ricorrente ricorda come questa Corte abbia declinato i canoni contabili fondamentali con specifico riferimento all'avanzo di amministrazione, affermando che quest'ultimo può esistere, giuridicamente e contabilmente, soltanto sul necessario presupposto del suo già avvenuto accertamento in sede di approvazione del rendiconto relativo all'esercizio nel quale l'avanzo si è formato. Prima di tale momento l'avanzo non può che essere «presunto ed – in quanto tale – giuridicamente inesistente» (sentenza n. 70 del 2012).

Inoltre, secondo il ricorrente, la misura delle risorse complessivamente stanziata dalla legge in esame nei fondi destinati alla reiscrizione dei residui passivi perenti sarebbe incongrua rispetto al loro ammontare complessivo.

In sostanza, le censure formulate dal ricorrente in relazione agli evocati parametri possono essere così sintetizzate: a) realizzazione del formale pareggio di bilancio attraverso l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto relativo all'esercizio 2012 ed il suo collegamento finalistico alla copertura dei debiti pregressi scaduti o in scadenza nell'esercizio in corso; b) produzione di un sostanziale squilibrio attraverso questa operazione diretta ad ampliare complessivamente la spesa dell'esercizio 2013; c) insufficienza dello stanziamento del fondo per la riassegnazione dei residui perenti in relazione all'ammontare della massa complessiva degli stessi alla data del 31 dicembre 2011, che sarebbe «pari a circa 21 milioni di euro, diversamente da quanto riportato nel bilancio di previsione per il 2013 ove sono complessivamente stanziati nei fondi per la reiscrizione dei residui passivi perenti, risorse per euro 9.000.000,00».

2.– Le censure formulate in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. sono inammissibili.

Il ricorrente non svolge alcun percorso argomentativo idoneo a collegare le norme impugnate al parametro costituzionale invocato, né deduce alcuna disposizione interposta in grado di illustrare la pretesa illegittimità delle disposizioni stesse.

3.– Quanto alle censure formulate in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., è utile preventivamente delimitare la relazione tra i profili di illegittimità prospettati ed il contenuto dei singoli commi delle disposizioni impugnate.

L'art. 13 dispone che: «1. È autorizzata l'iscrizione, nello stato di previsione della spesa, del cap. 323500 (U.P.B. 15.02.003) denominato "Fondo speciale per la riassegnazione dei residui passivi delle spese in conto capitale, perenti, agli effetti amministrativi, reclamate dai creditori", ai sensi dell'art. 34, comma 7, lett. a) della L.R. 25 marzo 2002, n. 3, con lo stanziamento per competenza di euro 6.000.000,00. 2. Il Dirigente del Servizio Bilancio è autorizzato a prelevare, dal predetto fondo, con propria determina, le somme occorrenti per la corresponsione a favore dei creditori degli importi di cui al comma precedente, previa iscrizione degli stanziamenti necessari nei pertinenti capitoli o in nuovi capitoli dello stato di previsione della spesa. 3. I prelevamenti e le conseguenti reiscrizioni di cui al secondo comma sono disposti previo accertamento e certificazione da parte della Direzione competente: - della non sopravvenuta prescrizione delle somme relative; - dell'avvenuto perfezionamento dell'obbligazione nell'esercizio originario di competenza; - dell'impegno che diede luogo al residuo passivo successivamente caduto in perenzione amministrativa».

L'art. 14 prevede che: «1. È autorizzata l'iscrizione, nello stato di previsione della spesa, del cap. 321920 (U.P.B. 15.01.002) denominato "Fondo di riserva per la riassegnazione dei residui passivi di parte corrente, perenti agli effetti amministrativi, reclamate dai creditori", ai sensi dell'art. 18, comma 2, della L.R. 25 marzo 2002, n. 3, con lo stanziamento per competenza di euro 3.000.000,00. 2. Il Dirigente del Servizio Bilancio è autorizzato a prelevare, dal predetto fondo, con propria determina, le somme occorrenti per la corresponsione a favore dei creditori degli importi di cui al comma precedente, previa iscrizione degli stanziamenti necessari nei pertinenti capitoli o in nuovi capitoli dello stato di previsione della spesa. 3. I prelevamenti e le conseguenti reiscrizioni di cui al secondo comma sono disposti previo accertamento e certificazione da parte della Direzione competente: - della non sopravvenuta prescrizione delle somme relative; - dell'avvenuto perfezionamento dell'obbligazione nell'esercizio originario di competenza; - dell'impegno che diede luogo al residuo passivo successivamente caduto in perenzione amministrativa».

Nella loro speculare simmetria le due disposizioni istituiscono un fondo finalizzato al pagamento di spese caratterizzate dall'avvenuto perfezionamento dell'obbligazione nell'esercizio originario di competenza, dal rispetto delle procedure contabili che diedero luogo all'impegno di spesa prima dell'intervenuta perenzione amministrativa e dalla non sopravvenuta prescrizione dei crediti afferenti a detta categoria di spese.

Tenuto conto che «la perenzione amministrativa [...] consiste nell'eliminazione dalla contabilità finanziaria dei residui passivi non smaltiti, decorso un breve arco temporale dall'esercizio in cui è stato assunto il relativo impegno [ma che...] fino alla decorrenza dei termini per la prescrizione, non produce però alcun effetto sul diritto del creditore, la cui posizione è assolutamente intangibile da parte dei procedimenti contabili» (sentenza n. 70 del 2012), è evidente che le norme in esame attengono all'esercizio del potere-dovere dell'amministrazione di onorare le obbligazioni perfezionate negli esercizi precedenti (e così cancellate in via amministrativa dalle scritture contabili) già scadute o in scadenza in quello di competenza.

Ciò premesso è opportuno sottolineare come il comma 1 di entrambi gli articoli impugnati individui sia la tipologia della spesa sia le modalità della relativa copertura, prevedendone l'imputazione ai capitoli 323500 e 321920, poste inserite rispettivamente nelle UU.PP.BB. 15.02.003 e 15.01.002, le quali – a loro volta – sono collegate alla posta di entrata ove è allocato l'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2012. I successivi commi 2 e 3 degli artt. 13 e 14 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013 si limitano a disciplinare il procedimento per la liquidazione della spesa.

Le censure poste in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., secondo i profili precedentemente sintetizzati, si riferiscono esclusivamente alla parte del comma 1 dei due articoli

che determina le modalità di copertura, mentre non vengono formulate censure nei confronti della tipologia di spesa interessata – a sua volta individuata dal comma 1 – e del procedimento inerente alla liquidazione dei debiti pregressi, disciplinato dai due commi successivi di entrambe le disposizioni impugnate.

3.1. – Alla luce di quanto premesso, la questione sollevata nei confronti degli artt. 13, comma 1, e 14, comma 1, in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., sotto il profilo della lesione dell'equilibrio del bilancio, è fondata limitatamente alla parte del comma 1 che determina le modalità di copertura della spesa.

Il parametro costituzionale evocato opera sia in relazione ai criteri di imputazione della spesa, sia attraverso il principio "attuativo" dell'unità di bilancio, desumibile dall'art. 24, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), come già affermato da questa Corte (sentenza n. 241 del 2013).

Entrambe le norme impugnate sono incompatibili con i precetti desumibili dall'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto comportano: a) l'indebita utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto per fronteggiare le obbligazioni perfezionate negli esercizi precedenti e scadute o in scadenza nell'esercizio 2013; b) la creazione di uno squilibrio nel bilancio dovuto all'allargamento delle autorizzazioni di spesa della Regione a seguito di tale operazione.

Quanto alla prima censura, è evidente, da un lato, che la copertura della spesa è viziata per effetto della non consentita imputazione all'avanzo di amministrazione presunto, entità giuridicamente ed economicamente inesistente (sentenza n. 70 del 2012), e, dall'altro, che il principio di unità, prescrivendo «che il bilancio non può essere articolato in maniera tale da destinare alcune fonti di entrata a copertura di determinate e specifiche spese, salvi i casi di espresso vincolo disposti dalla legge per alcune tipologie di entrate (tributi di scopo, mutui destinati all'investimento, fondi strutturali di provenienza comunitaria, etc.)» (sentenza n. 241 del 2013), non consente la correlazione vincolata tra la posta di entrata e la spesa, dal momento che nella fattispecie in esame non esiste alcuna specifica disposizione legittimante tale deroga.

Quanto alla seconda censura, le descritte violazioni dei principi della copertura e dell'unità concorrono a rendere il bilancio dell'esercizio 2013 privo di equilibrio nel suo complesso, poiché determinano il sovradimensionamento della spesa rispetto alle risorse effettivamente disponibili.

Il descritto schema elusivo del parametro costituzionale consente di dedicare risorse effettivamente disponibili a spese discrezionali ancora da assumere e comunque non pervenute alla fase del perfezionamento, anziché impiegarle in via prioritaria per l'adempimento delle obbligazioni scadute o in scadenza. Ciò comporta la lesione del principio dell'equilibrio del bilancio.

Inoltre, nella fattispecie in esame viene a mancare la necessaria «contestualità [...] dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa» con «quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime» (sentenza n. 213 del 2008). Infatti, mentre il pagamento dei debiti pregressi è legittimo e doveroso e non può essere condizionato a determinati eventi, la correlata risorsa dell'avanzo presunto di amministrazione risulta inconsistente ed inutilizzabile per la copertura di detta spesa.

3.2.– Proprio in relazione al parametro invocato dal Presidente del Consiglio dei ministri è opportuno ricordare che il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, già individuato da questa Corte come precetto dinamico della gestione finanziaria (ex plurimis, sentenze n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966), consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche.

Detto principio impone all'amministrazione un impegno non circoscritto al solo momento dell'approvazione del bilancio, ma esteso a tutte le situazioni in cui tale equilibrio venga a mancare per eventi sopravvenuti o per difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio. In quest'ultima condizione viene a trovarsi la Regione Abruzzo, la quale, da un lato, vede pregiudicato il pareggio dall'impropria utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto e,

dall'altro, non può omettere il doveroso adempimento delle obbligazioni relative agli esercizi precedenti.

Lo strumento di risoluzione di tale patente conflitto è quello dell'adozione di appropriate variazioni del bilancio di previsione, in ordine alla cui concreta configurazione permane la discrezionalità dell'amministrazione nel rispetto del principio di priorità dell'impiego delle risorse disponibili per le spese obbligatorie e, comunque, per le obbligazioni perfezionate, in scadenza o scadute.

Il principio dell'equilibrio del bilancio, infatti, ha contenuti di natura sostanziale: esso non può essere limitato al pareggio formale della spesa e dell'entrata (sentenza n. 1 del 1966), ma deve estendersi – attraverso un'ordinata programmazione delle transazioni finanziarie – alla prevenzione dei rischi di squilibrio, che derivano inevitabilmente dal progressivo sviluppo di situazioni debitorie generate dall'inerzia o dai ritardi dell'amministrazione.

Peraltro, i limiti fissati dal ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri – il quale non ha impugnato l'utilizzazione di un'ulteriore parte dell'avanzo di amministrazione presunto (quantificato in euro 1.053.840.000,00) prevista dall'art. 11 della legge in esame – non esonerano la Regione dal concreto perseguimento dell'equilibrio tendenziale del bilancio. Questa Corte ha già affermato (sentenza n. 70 del 2012) che «Nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa»; la seconda nel continuo perseguimento di una situazione di equilibrio tra partite attive e passive che compongono il bilancio, attraverso un'interazione delle loro dinamiche in modo tale che il saldo sia tendenzialmente nullo. Ciò determina nell'amministrazione pubblica l'esigenza di un costante controllo di coerenza tra la struttura delle singole partite attive e passive che compongono il bilancio stesso.

Nel caso in esame, la limitazione della declaratoria d'incostituzionalità dell'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto alle sole partite di spesa oggetto del ricorso non esonera la Regione dal rispetto dei canoni derivanti dal precetto costituzionale dell'equilibrio complessivo del bilancio, anche in relazione alla dimensione di assoluto rilievo dell'avanzo di amministrazione presunto residuale.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'avanzo di amministrazione presunto costituisce entità giuridicamente e contabilmente inesistente in forza del principio per cui «nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto, se non quella finanziata da fondi vincolati e regolarmente stanziati nell'esercizio precedente» (sentenze n. 309 e n. 70 del 2012).

4.– La declaratoria di parziale illegittimità degli artt. 13, comma 1, e 14, comma 1, della legge regionale n. 3 del 2013 non ha alcun riflesso invalidante nei confronti della residua parte dei commi 1 degli artt. 13 e 14 e delle modalità di liquidazione delle spese necessarie per l'adempimento delle obbligazioni inerenti agli esercizi pregressi, previste dai commi 2 e 3 dei medesimi articoli.

Le richiamate disposizioni alimentano i fondi per la riassegnazione dei residui perenti in conto capitale e di spesa corrente destinati all'adempimento delle obbligazioni passive perfezionate negli esercizi precedenti, per le quali non sia sopravvenuta prescrizione.

Ancorché non vincolate da specifica disposizione normativa ad alcuna particolare risorsa allocata in parte entrata del bilancio, le spese di cui si prevede la riscrittura appartengono alla categoria di quelle obbligatorie, per di più correlate all'esistenza di debiti regolarmente contratti e ad obbligazioni scadute o in scadenza nell'esercizio di competenza. Come è stato già osservato da questa Corte (sentenza n. 70 del 2012), il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione è obiettivo prioritario – tra i molti riferimenti normativi in ambito comunitario e nazionale è opportuno richiamare la direttiva 16 febbraio 2011, n. 2011/7/UE, recante «Direttiva del parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nella transazioni commerciali (rifusione) (Testo rilevante ai fini del SEE)» – non solo per la critica situazione economica che il ritardo ingenera nei soggetti creditori, ma anche per la stretta

connessione con l'equilibrio finanziario dei bilanci pubblici, il quale viene intrinsecamente minato dalla presenza di situazioni debitorie non onorate tempestivamente.

Dunque, l'adempimento delle obbligazioni sorte a seguito di corretti e compiuti procedimenti deliberativi costituisce vincolo indefettibile per la Regione Abruzzo, ma deve avvenire secondo i canoni della sana gestione finanziaria, nel rispetto dei precetti discendenti dall'art. 81, quarto comma, Cost., attraverso le forme di copertura consentite dall'ordinamento.

5.– Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), va invece dichiarata l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, degli artt. 1 e 4 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013 nella parte in cui contabilizzano, rispettivamente sul versante dell'entrata e della spesa del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, l'avanzo di amministrazione presunto nella misura di euro 9.000.000,00, pari alla sommatoria degli importi destinati dagli articoli 13 e 14 alla riassegnazione dei residui passivi in conto capitale e di parte corrente.

6.– Analoga statuizione deve essere adottata nei confronti dell'art. 11 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013, nella parte in cui applica al bilancio di previsione 2013 l'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 9.000.000,00, pari alla sommatoria degli importi destinati dagli artt. 13 e 14 alla riassegnazione dei residui passivi in conto capitale e di parte corrente. L'evidente correlazione con le suddette disposizioni comporta, infatti, un rapporto di chiara consequenzialità con la decisione assunta in ordine alle stesse.

7.– Per effetto della dichiarazione d'illegittimità costituzionale parziale degli artt. 13, comma 1, e 14, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013, rimane assorbita la questione inerente alla pretesa insufficiente copertura dei fondi destinati alla riassegnazione delle spese relative ai residui perenti in conto capitale e di parte corrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 13, comma 1, e 14, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013-2015) nella parte inerente all'imputazione della spesa ai capitoli 323500 (U.P.B. 15.02.003) e 321920 (U.P.B. 15.01.002) del bilancio di previsione 2013;

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013 nella parte in cui contabilizza, nell'entrata del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, il saldo finanziario positivo presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 9.000.000,00;

3) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013 nella parte in cui contabilizza, nella spesa del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, il saldo finanziario positivo presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 9.000.000,00;

4) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013 nella parte in cui applica al bilancio di previsione 2013 il saldo finanziario positivo presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 9.000.000,00.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 ottobre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 ottobre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

DeJure

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 17/10/2013

Numero: 241

Parti: Pres. Cons. Ministri C. Reg. Abruzzo

Fonti: Redazione Giuffrè 2013

Classificazioni: ABRUZZO - Bilancio e contabilità

Va dichiarata l'illegittimità costituzionale degli articoli 16, 27 e 28 della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 2, recante "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo" (Legge finanziaria regionale 2013) atteso che il combinato delle disposizioni impugnate con i pertinenti stanziamenti di bilancio, assenti o incapienti, determina il difetto di copertura finanziaria e la conseguente illegittimità delle stesse per contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost..

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 17/10/2013

Numero: 241

Parti: Pres. Cons. Ministri C. Reg. Abruzzo

Fonti: Redazione Giuffrè 2013

Classificazioni: ABRUZZO - Bilancio e contabilità

Va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 4, legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 2, recante "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2013)" che opera la riprogrammazione di un importo – iscritto nel bilancio 2012 e non utilizzato – nell'esercizio di competenza 2013, atteso che tale disposizione si pone in contrasto con il principio di tutela degli equilibri di bilancio contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost. che impedisce di estrapolare dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo. Inoltre, l'art. 7, comma 4, della legge in oggetto entra in collisione anche con un principio desumibile dall'art. 81, quarto comma, Cost., quello dell'unità di bilancio. Esso è esplicitato dall'art. 24, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) e prescrive che il bilancio non può essere articolato in maniera tale da destinare

alcune fonti di entrata a copertura di determinate e specifiche spese, salvi i casi di espresso vincolo disposti dalla legge per alcune tipologie di entrate (tributi di scopo, mutui destinati all'investimento, fondi strutturali di provenienza comunitaria, etc.). Se tale principio risulta indefettibile nell'ambito del singolo esercizio di competenza, a maggior ragione esso preclude che economie di spesa di esercizi precedenti possano essere trasferite a quello successivo attraverso una sorta di vincolo postumo, privo di qualsiasi fondamento normativo.

- Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 7, comma 4, 16, 19, 27 e 28 della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 2, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2013)» in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione al principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 2, comma 98, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)».

1.1.- Con riguardo all'art. 7, comma 4, il ricorrente sostiene che detta norma opererebbe la riprogrammazione di un importo - iscritto nel bilancio 2012 e non utilizzato - nell'esercizio di competenza 2013 e tanto farebbe pur in presenza di elementi ostativi che possono essere così riassunti: l'inesistenza di vincoli a pagare sorti nell'esercizio precedente; il mutamento di destinazione della finalità originaria (quella della copertura dei debiti sanitari di cui all'art. 2, comma 98, della legge n. 191 del 2009, che sarebbe trasferita al finanziamento del servizio di trasporto pubblico regionale).

In sostanza, non sarebbe possibile l'utilizzazione di un'«economia di stanziamento» proveniente dall'esercizio 2012 nel successivo esercizio 2013.

Inoltre, sotto il profilo del mutamento di destinazione, sarebbe illegittima la ricollocazione di risorse finanziarie destinate al settore sanitario verso funzioni diverse.

L'illegittimità risulterebbe aggravata dal fatto che non sarebbe ancora definita la situazione del debito sanitario pregresso, il quale «incide tuttora sullo stato del patrimonio e sulla corretta gestione della liquidità delle aziende sanitarie».

Pertanto, secondo il ricorrente, la disposizione impugnata contrasterebbe con l'art. 81, quarto comma, Cost. e con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 2, comma 98, della legge n. 191 del 2009, violando in tal modo l'art. 117, terzo comma, Cost.

1.2.- Con riguardo alle altre disposizioni della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013 impuginate, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta l'assenza o l'insufficienza della necessaria copertura finanziaria.

In particolare, l'art. 16 prevede un contributo a fondo perduto pari ad euro 26.400,00 in favore del CRAB (Consorzio di ricerca applicata alle biotecnologie), il cui onere sarebbe posto a carico del bilancio regionale per l'esercizio 2013 sul capitolo 101584, U.P.B. 07.01.004, che sarebbe privo di copertura finanziaria.

L'art. 19 quantifica in euro 300.000,00 gli interventi in favore delle imprese operanti nel settore terziario e portuale facenti capo ai traffici marittimi del porto di Pescara, ponendoli a carico del capitolo 281602, U.P.B. 05.01.007, il cui stanziamento per l'anno 2013, pari ad euro 100.000,00, risulterebbe insufficiente a garantire la relativa copertura finanziaria. Va considerato che, nelle more del giudizio, è intervenuta la legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20, avente ad oggetto «Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013 - 2015 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2013)", modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante "Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - bilancio pluriennale 2013-2015" e ulteriori disposizioni normative», che all'art. 7 (Variazione al bilancio di previsione 2013) dispone: «1. Al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013, approvato con la legge regionale 10 gennaio

2013, n. 3, recante "Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013-2015" sono apportate le modifiche, in termini di competenza e di cassa, riportate nel "Prospetto A" allegato alla presente legge (All. C)». Detto "Prospetto A" prevede un incremento di euro 200.000,000 per lo stanziamento del capitolo 281602, U.P.B. 05.01.007, originariamente pari ad euro 100.000,00.

L'art. 27 prevede un contributo di euro 45.000,00 in favore dell'Associazione On The Road Onlus di Pescara, senza indicare il capitolo su cui tale onere è destinato a gravare.

L'art. 28 determina in euro 50.000,00 il contributo straordinario per la gestione forestale sostenibile, ponendolo a carico del capitolo 111416, U.P.B. 07.01.002, del bilancio di previsione 2013, che sarebbe privo di copertura finanziaria.

Tali disposizioni sarebbero in contrasto con l'articolo 81, quarto comma, Cost., nonché con i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

1.3.- La resistente ha svolto difese soltanto in relazione all'art. 7, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013, sostenendo che detta norma non disporrebbe alcuna nuova destinazione dell'importo di euro 200.000.000,00, oggetto dell'anticipazione concessa dallo Stato alla Regione Abruzzo.

A suo avviso, l'espressione «economie di stanziamento» non si riferirebbe all'anticipazione di euro 200.000.000,00, quale liquidità assicurata dallo Stato per la copertura del debito sanitario, ma al diverso importo di euro 13.000.000,00, che nel bilancio 2012 era stato destinato dalla Regione Abruzzo all'eventuale ammortamento dell'anticipazione in caso di suo utilizzo. In concreto la Regione non vi avrebbe fatto ricorso, con la conseguenza che, non avendo dovuto utilizzare l'importo di euro 13.000.000,00 per pagare la rata di rimborso, questa somma sarebbe divenuta un'economia di bilancio.

Pertanto, l'importo oggetto della disposizione normativa impugnata non sarebbe mai stato destinato al pagamento della spesa sanitaria, ma alla copertura finanziaria inerente all'esercizio 2012 per un'obbligazione giuridica, quella avente ad oggetto il rimborso dell'anticipazione di liquidità, la quale non sarebbe mai sorta. Dunque, la Regione Abruzzo non avrebbe disposto la ricollocazione di risorse finanziarie finalizzate al settore sanitario, bensì una legittima riprogrammazione di una propria economia di bilancio, senza minimamente incidere sulla spesa sanitaria.

2.- Occorre esaminare in primo luogo le questioni relative all'art. 7, comma 4, della legge regionale in esame.

Il ricorrente, in riferimento agli art. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost., formula sostanzialmente due censure inerenti rispettivamente: a) all'utilizzazione di un'economia di stanziamento, proveniente dall'esercizio 2012, nel successivo esercizio 2013; b) alla ricollocazione di risorse finalizzate al settore sanitario verso scopi di tipo diverso, pur non essendo stata «definita la situazione del debito pregresso, che incide tuttora sullo stato del patrimonio e sulla corretta gestione della liquidità delle aziende sanitarie». In relazione a quest'ultima censura viene invocata quale norma interposta l'art. 2, comma 98, della legge n. 191 del 2009.

2.1.- La prima censura, quella mossa in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., è fondata. Questa Corte ha già avuto modo di affermare, proprio nei confronti della Regione Abruzzo, che «il principio di tutela degli equilibri di bilancio contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost. impedisce di estrapolare dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo» (sentenza n. 192 del 2012). In quella sede è stato precisato che questa regola è «posta a presidio della sana gestione finanziaria, dal momento che la sottrazione di componenti attive [quali le economie di spesa] dall'aggregato complessivo il quale determina il risultato di amministrazione» rende incerto e mutevole il risultato stesso, con ciò pregiudicando intrinsecamente la stabilità del bilancio.

Indipendentemente dalla fondatezza dell'eccezione formulata dalla Regione circa l'assenza di una situazione debitoria nei confronti dello Stato per la restituzione di anticipazioni destinate al pagamento della spesa sanitaria ed indipendentemente dal fatto che la stessa Regione Abruzzo

risulta tuttora assoggettata alla disciplina del piano di rientro sanitario (questioni afferenti al secondo profilo d'impugnazione), non può essere condivisa la tesi della resistente secondo cui la norma contestata disporrebbe «una legittima riprogrammazione di una propria economia di bilancio».

È proprio la riprogrammazione in esame ad essere lesiva del precetto costituzionale invocato. Infatti, l'economia di bilancio relativo ad esercizi precedenti, ed in particolare quella di stanziamento, è intrinsecamente incompatibile con il concetto di riprogrammazione. Peraltro, rispetto alla fattispecie di cui alla citata sentenza n. 192 del 2012, il vizio della disposizione impugnata appare ancor più evidente. Se nel caso allora deciso è stata oggetto di censura la riprogrammazione di un'economia vincolata per insussistenza del vincolo stesso, per quello in esame è proprio la norma impugnata a definire la risorsa impiegata quale «economia di stanziamento», cioè mera differenza tra somme stanziare e somme impegnate, valore intrinsecamente irriducibile al concetto di vincolo idoneo a legittimare, ove ne sussistano i presupposti, l'eventuale trasferimento.

Inoltre, l'art. 7, comma 4, della legge censurata entra in collisione anche con un principio desumibile dall'art. 81, quarto comma, Cost., quello dell'unità di bilancio. Esso è esplicitato dall'art. 24, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) e prescrive che il bilancio non può essere articolato in maniera tale da destinare alcune fonti di entrata a copertura di determinate e specifiche spese, salvi i casi di espresso vincolo disposti dalla legge per alcune tipologie di entrate (tributi di scopo, mutui destinati all'investimento, fondi strutturali di provenienza comunitaria, etc.). Se tale principio risulta indefettibile nell'ambito del singolo esercizio di competenza, a maggior ragione esso preclude che economie di spesa di esercizi precedenti possano essere trasferite a quello successivo attraverso una sorta di vincolo postumo, privo di qualsiasi fondamento normativo.

In ordine al concetto di economia di spesa è stato inoltre rilevato come lo stesso «collida intrinsecamente con quello di programmazione» e come lo stesso costituisca «sopravvenienza attiva vera e propria, che si riversa [deve riversarsi] - quale componente positiva - nella aggregazione complessiva degli elementi che determinano il risultato di amministrazione» (sentenza n. 192 del 2012).

2.2.- La fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013 in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. determina l'assorbimento di quella sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

3.- Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16, 27 e 28 della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013 in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. sono fondate.

L'art. 16, prevede un contributo di euro 26.400,00 a favore del Consorzio di ricerca applicata alle biotecnologie (CRAB), ponendo il relativo onere a carico del capitolo 101584, U.P.B. 07.01.004, del bilancio regionale 2013. Detta posta risulta priva di stanziamento.

L'art. 27, determina nella misura di euro 45.000,00 un contributo in favore dell'Associazione On The Road Onlus di Pescara, senza indicare il capitolo di bilancio su cui l'onere dovrebbe gravare.

L'art. 28 quantifica in euro 50.000,00 un contributo straordinario per la certificazione della gestione forestale sostenibile, ponendolo a carico del capitolo 111416, U.P.B. 07.01.002, del bilancio regionale 2013, il quale è privo di stanziamento.

È incontrovertibile che le disposizioni impugnate comportano un onere, la cui esistenza «si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa» (sentenze n. 115 del 2012 e n. 30 del 1959).

L'orientamento di questa Corte è costante nel ritenere che la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. può essere compiuta sia attraverso disposizioni di copertura della spesa (sentenze n. 115 del 2012 e n. 272 del 2011), sia attraverso norme fonte di spesa (sentenze n. 26 del 2013, n. 214 del 2012 e n. 212 del 2012). Peraltro, anche ove il vizio investa la componente finanziaria della legge, esso è estensibile alle disposizioni sostanziali generatrici della spesa (sentenze n. 51 del 2013 e n. 214 del 2012).

Dunque, il combinato delle disposizioni impugnate con i pertinenti stanziamenti di bilancio, assenti o incapienti, determina il difetto di copertura finanziaria e la conseguente illegittimità delle stesse per contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost.

4.- Per quanto riguarda la questione di legittimità costituzionale dell'art.19 della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013 in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost., si deve dichiarare l'intervenuta cessazione della materia del contendere.

Detta norma quantifica in euro 300.000,00 gli oneri derivanti dalla sua applicazione, ponendoli a carico del capitolo 281602, U.P.B. 05.01.007, del bilancio regionale 2013, il cui stanziamento per l'esercizio in considerazione ammontava, al momento del ricorso, ad euro 100.000,00, insufficienti a garantire la copertura finanziaria.

Nelle more del giudizio, è intervenuta la legge reg. Abruzzo n. 20 del 2013, il cui art. 7 (Variazione al bilancio di previsione 2013) aumenta di euro 200.000,00 lo stanziamento del capitolo 281602, U.P.B. 05.01.007.

Dall'evidenziato incremento discendono l'adeguamento della posta contabile all'onere derivante dall'applicazione dell'impugnato art. 19 e la dichiarazione, in ragione della variazione dello stanziamento e del sopravvenuto incremento, della cessazione della materia del contendere.

5.- L'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16, 27 e 28 della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013, in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., determina l'assorbimento di quelle sollevate in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

• PQM

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 7, comma 4, 16, 27 e 28 della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 2, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2013)»;

2) dichiara la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013, promossa, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 ottobre 2013.

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 17 OTT. 2013.

DeJure

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 13/06/2013

Numero: 138

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Molise

Fonti: Redazione Giuffrè 2013

Classificazioni: MOLISE - Bilancio e contabilità

È costituzionalmente illegittimo l'art. 7 l. reg. Molise 19 ottobre 2012 n. 23 (Rendiconto generale della regione Molise per l'esercizio finanziario 2011). Infatti, il principio della previa dimostrazione analitica dei crediti e delle somme da riscuotere, iscrivibili nelle partite dei residui

attivi e computabili ai fini dell'avanzo d'amministrazione, è, nel nostro ordinamento, principio risalente, in ragione della sua stretta inerenza ai concetti di certezza e attendibilità che devono caratterizzare le risultanze della gestione economica e finanziaria. Alla luce di tale principio, la definizione dei residui attivi - contenuta nell'art. 21 comma 1 d.lg. n. 76 del 2000 - come "somme accertate e non riscosse" ha un implicito valore deontologico cogente, nel senso che il legislatore ha voluto che del conto consuntivo possano entrare a far parte solo somme accertate e non presunte. La disposizione così interpretata assume pertanto, sicuramente, il ruolo di norma interposta rispetto al "coordinamento della finanza pubblica", di cui all'art. 117 comma 3 cost.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 13/06/2013

Numero: 138

Parti: Pres. Cons. Ministri C. Reg. Molise

Fonti: Rivista giuridica del Molise e del Sannio 2013, 2, 1 (s.m.) (nota di: SANTORO)

Classificazioni: MOLISE - Bilancio e contabilità

È costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, comma 3, cost., l'art. 7 della l. reg. Molise 19 ottobre 2012 n. 23 (Rendiconto generale della regione Molise per l'esercizio finanziario 2011). Nel nostro ordinamento, infatti, è principio risalente quello della previa dimostrazione analitica dei crediti e delle somme da riscuotere, iscrivibili nelle partite dei residui attivi e computabili ai fini dell'avanzo d'amministrazione e ciò in ragione della sua stretta inerenza ai concetti di certezza e attendibilità che devono caratterizzare le risultanze della gestione economica e finanziaria. Alla luce di tale principio, la definizione dei residui attivi - contenuta nell'art. 21 comma 1, d.lg. n. 76 del 2000 - come "somme accertate e non riscosse" ha un implicito valore deontologico cogente, nel senso che il legislatore ha voluto che del conto consuntivo possano entrare a far parte solo somme accertate e non presunte. La disposizione così interpretata assume, pertanto, il ruolo di norma interposta rispetto al "coordinamento della finanza pubblica", ex art. 117, comma 3 cost.

Utente: corco01 CORTE COSTITUZIONALE - www.iusexplorer.it - 09.01.2014

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 2, 7 e 9 della legge della Regione Molise 19 ottobre 2012, n. 23 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2011), e l'allegato "E" della stessa legge in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Censurando l'art. 2 della predetta legge, il ricorrente preliminarmente si duole dell'assenza della nota informativa che evidenzia gli oneri degli impegni finanziari, rispettivamente stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati e da contratti di finanziamento che includono una componente derivata. La norma interposta violata sarebbe costituita dall'art. 3, comma 8, della legge 22 dicembre 2008, n. 203, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2009)». Inoltre, sarebbe violato l'art. 29, comma 1, del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208), il quale prevedrebbe, quale termine perentorio per l'approvazione del rendiconto, il 30 giugno dell'esercizio successivo. Il ricorrente lamenta altresì l'assenza delle risultanze gestionali di tutti gli enti regionali dipendenti. Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che nel predetto art. 2 della legge regionale censurata sarebbe riportato erroneamente, tra le entrate di competenza, l'avanzo di amministrazione presunto, già inserito nel bilancio di previsione 2011, anziché quello accertato in

sede di rendiconto finanziario 2010, approvato con la legge della Regione Molise 26 gennaio 2012, n. 1 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2010).

L'art. 7 viene censurato perché contabilizzerebbe tra i residui attivi numerose partite relative ad annualità decorse in relazione alle quali la Regione Molise non avrebbe accertato le ragioni del mantenimento in bilancio. Ciò contrasterebbe con quanto previsto dal d.lgs. n. 76 del 2000, recante i principi fondamentali e le norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni, ed in particolare con l'art. 21, il quale esprime appunto il principio del previo accertamento dei crediti inerenti alle somme non riscosse al termine dell'esercizio, che costituirebbe principio di coordinamento della finanza pubblica, finalizzato a realizzare gli obiettivi di convergenza e di stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. La sua violazione inciderebbe sui risultati della finanza regionale nel suo complesso, ponendo in essere, in tal modo, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

L'art. 9 della legge impugnata indicherebbe impropriamente in euro 171.213.000 il fondo di cassa al 31 dicembre 2010 che, viceversa, per effetto delle risultanze del conto del tesoriere e del rendiconto per l'esercizio finanziario 2010 approvato con la legge regionale n. 1 del 2012 (art. 9), ammonterebbe ad euro 66.683.309,03. Tale norma sarebbe in contrasto «con gli articoli 20 e 21 dello statuto della Regione Molise ma anche con quelli contenuti nel decreto legislativo 76 del 2000».

L'allegato "E" (Elenco della situazione annuale dei fondi di Garanzia) – in relazione al quale le censure vengono formulate all'interno delle argomentazioni riferite all'impugnato art. 2 – sarebbe in contrasto con l'art. 30, comma 3, della legge della Regione Molise 7 maggio 2002, n. 4 (Nuovo ordinamento contabile della Regione Molise), in quanto non indicherebbe, accanto all'importo delle garanzie fideiussorie, la relativa copertura finanziaria, il capitale garantito, la durata e la parte dell'obbligazione per la quale il fondo viene costituito.

2. – Occorre preliminarmente esaminare, ai fini dello scrutinio di ammissibilità del presente ricorso, se la corretta redazione del rendiconto finanziario, cui ineriscono le censure formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri, sia riconducibile alla potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., parametro invocato dal ricorrente.

È bene ricordare in proposito che il coordinamento della finanza pubblica attiene soprattutto al rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici, regole provenienti sia dall'ordinamento comunitario che da quello nazionale. In particolare, il patto di stabilità interno (art. 24 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002» e successive modifiche) stabilisce, tra l'altro, che, ai fini del concorso degli enti territoriali al rispetto degli obblighi comunitari della Repubblica ed alla conseguente realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, il disavanzo di ciascun ente territoriale non può superare determinati limiti, fissati dalle leggi finanziarie e di stabilità che si sono succedute a partire dal 2002 (ex multis sentenza, di questa Corte, n. 36 del 2004). Gli obiettivi finanziari in questione vengono pertanto accertati attraverso il consolidamento delle risultanze dei conti pubblici in quella prospettiva che è stata definita di "finanza pubblica allargata" (sentenze n. 267 del 2006 e n. 425 del 2004). Gli eventuali disavanzi di ciascun ente, i quali costituiscono la componente analitica dell'aggregato finanziario complessivo preso come punto di riferimento per il rispetto degli obblighi comunitari e nazionali, si accertano – per quel che riguarda la gestione annuale – attraverso il risultato di amministrazione, che costituisce l'epilogo del rendiconto finanziario. Si può pertanto concludere che le norme finanziarie contenute nei rendiconti, le quali risultano idonee a violare il rispetto dei limiti derivanti dall'ordinamento comunitario e dalla pertinente legislazione nazionale in materia oppure a non consentirne la verifica, possono risultare in contrasto con principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica.

Acclarato che modalità non corrette di redazione del rendiconto finanziario approvato con legge regionale possono costituire strumento di violazione degli obblighi inerenti al rispetto dei

canoni della sana gestione finanziaria, come tutelati dal precetto costituzionale invocato, occorre ulteriormente verificare, con riguardo al caso in esame, se le censure proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri evidenzino in concreto una violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Infatti, a meno che non si verifichi l'eccezionale circostanza per cui le norme censurate in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. siano idonee a collidere direttamente con i principi fondamentali sintetizzati nel precetto costituzionale che intesta allo Stato la potestà concorrente in materia, lo scrutinio di legittimità delle stesse può avvenire là dove si evidenzia un contrasto indiretto, cioè con norme interposte, individuate dal ricorrente, le quali siano idonee a specificare, nel caso concreto, l'operatività di detti principi fondamentali.

In sostanza, l'individuazione delle disposizioni normative integranti il parametro di costituzionalità invocato costituisce la preconditione necessaria per instaurare, in via di azione, il giudizio di legittimità costituzionale della legge regionale che si assume essere in contrasto con detto parametro.

3. – Alla luce delle premesse argomentazioni, le questioni sollevate nei confronti degli artt. 2, 9 e dell'allegato "E" della legge reg. Molise n. 23 del 2012 sono inammissibili.

3.1. – Per quel che concerne l'art. 2, fermo restando che non può essere presa in considerazione – come richiamo a norma specificativa del principio costituzionale – l'invocazione dell'art. 55 dello statuto regionale, il Presidente del Consiglio dei ministri individua quali norme di riferimento l'art. 3, comma 8, della legge n. 203 del 2008, in tema di strumenti derivati, e l'art. 29, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000, in materia di termini di approvazione del rendiconto, senza tuttavia svolgere alcun percorso argomentativo in grado di collegare dette disposizioni alle censure, formulate, peraltro, in modo assolutamente generico.

3.2. – Per quel che riguarda l'art. 9, non viene richiamata alcuna norma interposta, non potendosi considerare tale la menzione degli artt. 20 e 21 della legge regionale di contabilità, peraltro non conferenti in relazione alle doglianze espresse.

3.3. – Infine, con riferimento all'allegato "E", le cui censure sono erroneamente formulate all'interno delle argomentazioni afferenti all'art. 2 della legge regionale impugnata, manca qualsiasi deduzione in grado di collegare, sotto il profilo causale, la pretesa carenza informativa delle garanzie fideiussorie all'ipotizzata lesione di un principio fondamentale riconducibile al coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

4. – La questione formulata nei confronti dell'art. 7 della legge regionale n. 23 del 2012 è fondata.

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la contabilizzazione nel bilancio consuntivo di una rilevante massa di residui attivi senza il previo accertamento degli stessi, previsto, tra l'altro, dall'art. 21 della legge quadro in materia di finanza regionale n. 76 del 2000.

Il principio della previa dimostrazione analitica dei crediti e delle somme da riscuotere, iscrivibili nelle partite dei residui attivi e computabili ai fini dell'avanzo d'amministrazione, è, nel nostro ordinamento, principio risalente, in ragione della sua stretta inerenza ai concetti di certezza e attendibilità che devono caratterizzare le risultanze della gestione economica e finanziaria. Alla luce di tale principio, la definizione dei residui attivi – contenuta nell'art. 21, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 – come «somme accertate e non riscosse» ha un implicito valore deontologico cogente, nel senso che il legislatore ha voluto che del conto consuntivo possano entrare a far parte solo somme accertate e non presunte. La disposizione così interpretata assume pertanto, sicuramente, il ruolo di norma interposta rispetto al «coordinamento della finanza pubblica», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Il rendiconto finanziario della Regione Molise non fornisce alcuna giustificazione in ordine alla permanenza in bilancio ed alla relativa contabilizzazione di un numero rilevante di residui attivi, pari ad euro 1.286.613.416,17, di cui molti di antica genesi, come si evince dal confronto con le risultanze dell'esercizio precedente (artt. 7 e 9 della legge reg. Molise n. 1 del 2012). La determinazione di questa somma è avvenuta in assenza dei requisiti minimi dell'accertamento

contabile quali la ragione del credito, il titolo giuridico, il soggetto debitore, l'entità del credito e la sua scadenza (sulla indefettibilità dell'accertamento contabile delle risorse provenienti da esercizi precedenti, sentenze n. 309, n. 192 e n. 70 del 2012). In tal modo vengono assunte quali attività del bilancio consuntivo una serie di valori non dimostrati, espressi attraverso un'aggregazione apodittica e sintetica, suscettibile di alterare le risultanze finali del conto, che a sua volta deve essere consolidato con quello delle altre pubbliche amministrazioni per le richiamate finalità di coordinamento della finanza pubblica.

È opportuno sottolineare come la prevenzione di pratiche contabili – ancorché formalizzate in atti di natura legislativa – suscettibili di alterare la consistenza dei risultati economico finanziari degli enti territoriali sia un obiettivo prioritario al centro dell'evoluzione legislativa determinatasi in materia. A far data dall'esercizio 2014 – ai sensi del combinato disposto degli artt. 36 e 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), e dell'art. 7, allegato 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 dicembre 2011 (Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118) – l'accertamento delle partite attive provenienti da esercizi precedenti dovrà essere ancora più limitato e rigoroso di quanto previsto dall'art. 21 della legge quadro sulla finanza regionale n. 76 del 2000, per effetto dell'obbligatoria istituzione di una posta correttiva in diminuzione, cosiddetto "fondo svalutazione crediti", proporzionale «alla dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti, [...] [a]lla loro natura e [a]ll'andamento del fenomeno negli ultimi cinque esercizi precedenti (la media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata)» (art. 7, comma 1, allegato 2, punto 3.3). In sostanza la parte attiva del bilancio, inerente ai residui attivi, già soggetta ad accertamento secondo quanto in precedenza specificato, dovrebbe essere compensata da una ulteriore decurtazione, secondo un coefficiente proporzionale alla capacità media di realizzazione dei crediti del quinquennio precedente.

Dunque, l'art. 7 della legge reg. Molise n. 23 del 2012 contrasta, sotto il richiamato profilo dell'accertamento dei residui attivi, con l'art. 117, terzo comma, Cost. e ne deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7 della legge della Regione Molise 19 ottobre 2012, n. 23 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2011);

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 9 e dell'allegato "E" della legge della Regione Molise n. 23 del 2012, sollevate, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2013.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

DeJure

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 05/04/2013

Numero: 60

Parti: Prov. auton. Bolzano C. Pres. Cons.

Fonti: Giurisprudenza Costituzionale 2013, 2, 917

Classificazioni: CORTE COSTITUZIONALE - Procedimento - - costituzione in giudizio

Corte costituzionale - Procedimento - Costituzione in giudizio - Deliberazione di resistenza in giudizio del Consiglio dei ministri - Deposito oltre il termine di costituzione in giudizio - Perentorietà dei termini - Inammissibilità della costituzione in giudizio.

Nel giudizio su ricorso per conflitto di attribuzione è inammissibile la costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei ministri in quanto la deliberazione di resistenza risulta depositata nella cancelleria della Corte oltre il termine costituzione nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, previsti dagli artt. 25, comma 3, e 41 l. n. 87 del 1953, e dall'art. 25, comma 4, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (sentt. nn. 54 del 1990, 313 del 2006, 51 del 2007, 149 del 2009, 61, 332 del 2011)

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 05/04/2013

Numero: 60

Parti: Prov. auton. Bolzano C. Pres. Cons.

Fonti: Giurisprudenza Costituzionale 2013, 2, 917

Classificazioni: CORTE DEI CONTI - Attribuzioni - - di controllo

Corte dei conti - Attribuzioni - Di controllo - Delibera della Corte dei conti, sezione di controllo per la regione Trentino AltoAdige, sede di Bolzano, concernente l'approvazione del programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l'anno 2012 - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano - Asserita usurpazione delle funzioni provinciali di controllo e vigilanza sulla finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie, nonché del relativo controllo successivo sulla gestione - Asserita lesione delle prerogative provinciali nella materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario - Asserito divieto per l'organo statale di controllo di avviare i pertinenti procedimenti sino all'espletamento delle funzioni di vigilanza spettanti all'amministrazione provinciale e alla comunicazione dei relativi esiti - Insussistenza - Riconoscimento di distinte e concorrenti funzioni di controllo spettanti alla Corte dei conti e alla Provincia di Bolzano - Riconoscimento alla Corte dei conti del ruolo di organo terzo e imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, al servizio dello Stato-ordinamento - Dichiarazione che spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione di controllo per la regione Trentino AltoAdige, sede di Bolzano, adottare la deliberazione n. 4/2011/INPR, concernente

L'approvazione del programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l'anno 2012.

Spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione di controllo per la regione Trentino Alto Adige, sede di Bolzano, adottare la deliberazione n. 4/2011/Inpr, concernente l'approvazione del programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l'anno 2012. Il controllo della Corte dei conti in relazione agli enti locali e agli enti del S.s.n. (art. 1, commi da 166 a 172, l. n. 266 del 2005) si pone su un piano distinto da quello ascrivibile alle funzioni di controllo e vigilanza sulla gestione amministrativa spettanti alla Provincia autonoma di Bolzano, non potendosi desumere dalle norme statutarie e dalle relative norme di attuazione alcun principio di esclusività in merito alla titolarità di funzioni di controllo e di vigilanza sul conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie. Né l'impugnata delibera dell'organo di controllo può ritenersi illegittima perché lesiva delle prerogative provinciali nella materia "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", atteso che il controllo di legalità e regolarità della gestione economico-finanziaria attribuito alla Corte dei conti risulta estensibile alle regioni e alle province dotate di autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della "finanza pubblica allargata" e che pertanto sono ad esse opponibili i principi di coordinamento della finanza pubblica. Il controllo sulla gestione economico-finanziaria degli enti territoriali, del resto, non si connota, in senso stretto, come controllo di secondo grado, intervenendo infatti anche in via preventiva e in corso di esercizio, ed essendo attribuito alla Corte dei conti in veste di organo terzo, al servizio dello Stato-ordinamento, mentre alla Provincia autonoma spettano diverse forme di controllo interno sulla gestione delle risorse finanziarie, ancorché declinate in forma differenziata rispetto agli altri enti territoriali secondo quanto previsto dalle peculiari condizioni dello statuto di autonomia. Tale distinzione, su cui poggia l'estensione agli enti territoriali dotati di autonomia speciale del controllo sulla legalità e sulla regolarità della gestione economico-finanziaria, assume maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, l. cost. n. 1 del 2012, che, nel comma premesso all'art. 97 cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentt. n. 228 del 1993, 29 del 1995, 470 del 1997, 181 del 1999, 97 del 2001, 425 del 2004, 64, 171 del 2005, 267 del 2006, 82, 179, 182 del 2007, 120, 159, 289 del 2008, 37, 78, 153, 229 del 2011, 63, 118, 161, 198 del 2012)

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 05/04/2013

Numero: 60

Parti: Prov. auton. Bolzano C. Pres. Cons.

Fonti: Foro Amministrativo - C.d.S. (II) 2013, 4, 882

Classificazioni: CORTE DEI CONTI - In genere

Corte dei conti - Delibera della Corte dei conti, sezione di controllo per la regione Trentino Alto Adige, sede di Bolzano, concernente l'approvazione del programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l'anno 2012 - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano - Asserita usurpazione delle funzioni provinciali di controllo e vigilanza sulla finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie, nonché del relativo controllo successivo sulla gestione - Asserita lesione delle prerogative provinciali nella materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario - Asserito divieto per l'organo statale di controllo di avviare i pertinenti procedimenti sino all'espletamento delle funzioni di vigilanza spettanti all'amministrazione provinciale e alla comunicazione dei relativi esiti - Insussistenza - Riconoscimento di distinte e concorrenti funzioni di controllo spettanti alla Corte dei conti e alla Provincia di Bolzano - Riconoscimento alla Corte dei conti del ruolo di organo terzo e imparziale di garanzia

dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, al servizio dello Stato-ordinamento - Dichiarazione che spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione di controllo per la regione Trentino Alto Adige, sede di Bolzano, adottare la deliberazione n. 4/2011/INPR, concernente l'approvazione del programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l'anno 2012.

In relazione al conflitto di attribuzione proposto - in riferimento all'art. 79, comma 3, d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 6, comma 3 bis, d.P.R. n. 305 del 1988, e all'art. 4, comma 1, del d.lg. n. 266 del 1992 - va dichiarato che spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione di controllo per la regione Trentino Alto Adige, sede di Bolzano, adottare la deliberazione n. 4/2011/Inpr, concernente l'approvazione del programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l'anno 2012. In relazione al primo argomento secondo cui lo Stato e, per esso, la Corte dei conti, sezione di controllo per la regione Trentino Alto Adige, sede di Bolzano, avrebbe avocato a sé funzioni di controllo ascrivibili in via esclusiva all'amministrazione provinciale, deve ritenersi che il controllo della Corte dei conti in relazione agli enti locali e agli enti del S.s.n. (art. 1, commi da 166 a 172, l. n. 266 del 2005) si pone su un piano distinto da quello ascrivibile alle funzioni di controllo e vigilanza sulla gestione amministrativa spettanti alla Provincia autonoma di Bolzano, non potendosi desumere dalle norme statutarie e dalle relative norme di attuazione, invocate a parametro nel presente giudizio, alcun principio di esclusività in merito alla titolarità di funzioni di controllo e di vigilanza sul conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie. In relazione al secondo argomento secondo il quale l'impugnata delibera dell'organo di controllo sarebbe illegittima in quanto lesiva delle prerogative provinciali nella materia "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", garantite dagli invocati parametri statuari e dalle relative norme di attuazione, interpretate anche alla luce della "clausola di maggior favore" di cui all'art. 10 l. cost. n. 3 del 2001, la Corte ha già affermato che il controllo di legalità e regolarità della gestione economico-finanziaria attribuito alla Corte dei conti (in specie, art. 1, commi da 166 a 172, l. n. 266 del 2005) risulta estensibile alle regioni e alle province dotate di autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della "finanza pubblica allargata" e che pertanto sono ad esse opponibili i principi di coordinamento della finanza pubblica.

Considerato in diritto

1.— La Provincia autonoma di Bolzano ha proposto – in riferimento all'articolo 79, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), all'articolo 6, comma 3-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto), e all'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento) – conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, affinché sia dichiarato che non spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, adottare la deliberazione n. 4/2011/INPR, assunta in data 19 dicembre 2011, concernente l'approvazione del programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l'anno 2012.

2.— I termini essenziali del conflitto possono essere sintetizzati nei punti seguenti.

2.1.— L'impugnata deliberazione n. 4/2011/INPR della Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, sarebbe illegittima anzitutto in riferimento all'art. 79, terzo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972, perché usurperebbe le funzioni provinciali di

vigilanza sulla finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie, nonché il relativo controllo successivo sulla gestione, espressamente riservato alla Provincia di Bolzano.

2.2.— In secondo luogo, essa sarebbe in contrasto con l'art. 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988, come modificato dall'art. 1, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 166 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, in materia di controllo della Corte dei conti), perché l'impugnata deliberazione della Corte dei conti prescinderebbe dagli esiti del controllo successivo sugli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica e sulla sana gestione, avocando allo Stato funzioni di controllo spettanti invece alla Provincia autonoma.

2.3.— Infine, è affermato il contrasto dell'impugnata deliberazione con l'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 266 del 1992, che vieta al legislatore, nelle materie di competenza propria della Regione Trentino-Alto Adige o delle Province autonome, di attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione.

2.4.— In sintesi, la Provincia autonoma ricorrente lamenta sia l'usurpazione da parte dello Stato delle suddette funzioni di controllo e di vigilanza, asserendo la propria esclusiva titolarità in materia per effetto dei richiamati parametri statuari e delle relative norme di attuazione, sia l'illegittimità dell'impugnata deliberazione della Corte dei conti, atteso che i parametri richiamati vieterebbero alla sezione regionale dell'organo di controllo di avviare i pertinenti procedimenti sino all'espletamento dei controlli spettanti all'amministrazione provinciale, la quale è infatti tenuta a dare comunicazione alla stessa Corte dei conti degli esiti dei controlli ad essa riservati.

3.— Nel merito, il ricorso è infondato.

Ai fini della presente decisione, è opportuno distinguere le censure mosse dalla ricorrente in due gruppi in relazione agli argomenti che ne costituiscono i presupposti: il primo si basa sull'assunto che lo Stato e, per esso, la Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, avrebbe avocato a sé funzioni di controllo ascrivibili in via esclusiva all'amministrazione provinciale; il secondo sul convincimento che l'impugnata delibera dell'organo di controllo sarebbe illegittima in quanto lesiva delle prerogative provinciali nella materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», garantite dagli invocati parametri statuari e dalle relative norme di attuazione, interpretate anche alla luce della «clausola di maggior favore» di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e perché all'organo statale di controllo sarebbe preclusa dai medesimi parametri statuari la possibilità di avviare i pertinenti procedimenti sino all'espletamento delle funzioni di vigilanza spettanti all'amministrazione provinciale, sulla base del presupposto che, nel caso di specie, quelli della Corte dei conti sarebbero configurabili come controlli di secondo grado.

4.— Quanto al primo gruppo di censure, con riguardo all'invocata lesione dell'art. 79, terzo comma, dello Statuto di autonomia, va anzitutto osservato che la previsione che la Provincia di Bolzano concordi con lo Stato «gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo» – evenienza ormai prevista, sia pure in termini facoltizzanti, dall'art. 20 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, con riguardo alla generalità degli enti territoriali – non determina, di per sé, alcuna alterazione del regime dei controlli finanziari orientati alla salvaguardia degli «obiettivi complessivi di finanza pubblica», essendo il conseguimento di questi ultimi tra l'altro espressamente ribadito dallo stesso parametro invocato dalla ricorrente. Al riguardo, questa Corte ha affermato che «l'accordo è lo strumento [...] per conciliare e regolare in modo negoziato [...] il concorso alla manovra di finanza pubblica delle Regioni a Statuto speciale» (sentenze n. 118 del 2012 e n. 82 del 2007), come peraltro postulato, sotto analogo profilo, anche dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42

(Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), alla cui attuazione gli invocati parametri statutari e le relative norme di attuazione sono dichiaratamente rivolti. Ne consegue che le modalità positivamente determinate mediante le quali le Province autonome di Trento e di Bolzano concordano con il Ministro dell'economia gli obiettivi di finanza pubblica ed esercitano le relative funzioni di coordinamento degli enti locali e delle aziende sanitarie, non attribuiscono alle medesime Province alcun titolo di esclusività nello svolgimento delle pertinenti funzioni di controllo e vigilanza.

4.1.— In secondo luogo, anche a prescindere dalle modalità di determinazione del contributo fornito dalla Provincia autonoma di Bolzano agli obiettivi di finanza pubblica previsti dal patto di stabilità interno, il combinato disposto degli artt. 79, terzo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972 e 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988 non vale ad attribuire all'amministrazione provinciale le funzioni di controllo e vigilanza sul conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie in modo da escludere anche quello della Corte dei conti.

Al riguardo, è necessario fornire una breve ricostruzione del quadro normativo in cui si colloca l'impugnata delibera della sezione regionale della Corte dei conti. Introdotto dall'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), il controllo successivo sulla gestione economico-finanziaria del complesso delle amministrazioni pubbliche, assunto in funzione di referto al Parlamento e alle altre assemblee elettive, è volto a verificare, anche in corso di esercizio, la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni di ciascuna amministrazione. La funzione di controllo sugli equilibri di bilancio spettante alla Corte dei conti è stata espressamente estesa a tutti gli enti territoriali dall'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Successivamente, in punto di controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale – ai quali si riferiscono le censure della ricorrente nel presente giudizio –, l'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006) ha attribuito alla Corte dei conti un controllo diretto sui bilanci anche attraverso i revisori dei conti, nei confronti dei quali vengono emanate apposite linee-guida (art. 1, comma 167, della legge n. 266 del 2005). Le richiamate disposizioni hanno pertanto esteso a tutto il territorio nazionale i controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale ai fini del rispetto del patto di stabilità interno e degli equilibri della finanza pubblica, configurando un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e consuntivi di ciascun ente locale. Infine, l'art. 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, entrato in vigore nelle more del presente giudizio, ha rafforzato i controlli attribuiti alle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali, ai fini della verifica degli equilibri di bilancio, in esito ai quali – in caso di mancato adeguamento dell'ente locale alle pronunce di accertamento di irregolarità contabili o di eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica – è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

4.2.— Tanto premesso, questa Corte ha chiarito che il suddetto controllo – positivamente disciplinato dalle norme summenzionate e, per gli enti locali e per gli enti del Servizio sanitario nazionale, dall'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 – è finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea

(ex plurimis, sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006). Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267 del 2006; analogamente, anche le sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011 e n. 179 del 2007). Ne consegue che tale controllo si pone in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006).

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

Dal quadro normativo sopra ricostruito e dalla richiamata giurisprudenza di questa Corte consegue che tale controllo si pone su un piano distinto da quello ascrivibile alle funzioni di controllo e vigilanza sulla gestione amministrativa spettanti alla Provincia autonoma di Bolzano, non potendosi desumere dalle norme statuarie e dalle relative norme di attuazione, invocate a parametro nel presente giudizio, alcun principio di esclusività in merito alla titolarità di funzioni di controllo e di vigilanza sul conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie. Né, in maniera speculare, il suddetto controllo della Corte dei conti sulla gestione economico-finanziaria preclude in alcun modo l'istituzione di ulteriori controlli riconducibili all'amministrazione provinciale ai sensi di quanto previsto dall'art. 79, terzo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972 e dall'art. 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988, a fortiori in seguito alle modificazioni e integrazioni apportate dall'articolo 2, commi da 107 a 125, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010) alle norme statuarie, in esito al cosiddetto Accordo di Milano (sottoscritto il 30 novembre del 2009 tra i Ministri dell'economia e delle finanze e per la semplificazione normativa e i Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano), le quali hanno ulteriormente differenziato lo statuto di autonomia in materia finanziaria e tributaria.

Non vale, in senso contrario, richiamare il carattere “collaborativo” dei controlli sugli enti locali e sulle aziende sanitarie attribuiti alla Provincia autonoma di Bolzano, espressamente affermato dall'art. 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988, al fine di dedurre l'interferenza dei controlli programmati dall'impugnata delibera della sezione regionale della Corte dei conti con il piano dei controlli riservati all'amministrazione provinciale. Infatti, l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d. l. n. 174 del 2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, piuttosto ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio, che si collocano pertanto su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e la regolarità dei conti. Né si potrebbe, sotto altro profilo, lamentare un'irragionevole limitazione dell'autonomia degli enti locali – in ogni caso semmai imputabile al suddetto ius superveniens, non oggetto di impugnazione nel presente giudizio –, in forza del diverso interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost., rispetto ai quali l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 – puntualmente richiamato nella premessa della delibera

oggetto di impugnazione – integra i parametri interposti di costituzionalità nel presente conflitto. In ciò infatti tra l'altro si differenziano, quanto a parametro e finalità perseguite, i controlli della Corte dei conti rispetto a quelli spettanti alla Provincia autonoma, a fortiori alla luce del peculiare status che connota le autonomie locali nelle regioni ad autonomia differenziata e che conseguentemente giustifica il concorso dei controlli esterni, attribuiti ad un organo di garanzia terzo e indipendente rispetto all'amministrazione provinciale, a fini di tutela degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica.

In definitiva, le norme statutarie e quelle di relativa attuazione (invocate, queste ultime, dalla ricorrente a parametro interposto nel presente giudizio), nonché il quadro normativo e quello delineato dalla giurisprudenza di questa Corte, non consentono di ricondurre in via esclusiva all'amministrazione provinciale le funzioni di controllo e di vigilanza sul conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie. Diversamente, non si spiegherebbero, tra l'altro, i previsti obblighi di comunicazione degli esiti dei controlli spettanti all'amministrazione provinciale alla competente sezione della Corte dei conti (art. 79, terzo comma, ultimo periodo, del d.P.R. n. 670 del 1972 e art. 6, comma 3-bis, ultimo periodo, del d.P.R. n. 305 del 1988).

4.3.— Risulta infine inconferente il richiamo della Provincia autonoma ricorrente all'art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 266 del 1992, avendo questa Corte già espressamente affermato la compatibilità di funzioni statali di controllo e sanzionatorie con la norma di attuazione statutaria invocata a parametro interposto nel presente giudizio (sentenze n. 159 del 2008 e n. 97 del 2001). Ne consegue che la sopra menzionata norma di attuazione statutaria non determina effetti preclusivi rispetto all'esercizio della funzione di controllo sulla gestione economico-finanziaria in riferimento ai richiamati parametri costituzionali e comunitari, che risulta comunque distinta dalle funzioni di vigilanza alle quali invece si riferisce, stando al suo tenore letterale, l'art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 266 del 1992 (su tale distinzione, sentenze n. 161 e n. 63 del 2012, n. 153 e n. 78 del 2011). Del resto questa Corte, anche alla luce della richiamata distinzione tra funzioni di controllo sulla legalità e regolarità della gestione economico-finanziaria spettanti alla Corte dei conti e funzioni di controllo e vigilanza svolte dalle Regioni e dagli enti locali sulla gestione amministrativa, ha espressamente affermato – anche in riferimento agli enti territoriali dotati di autonomia speciale – che il legislatore è comunque libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controllo, purché questo abbia un suo fondamento costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 179 del 2007, n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995).

Né vale, al fine di affermare il carattere esclusivo delle funzioni di controllo e di vigilanza sugli obiettivi di finanza pubblica e di sana gestione degli enti locali e delle aziende sanitarie, attribuito all'amministrazione provinciale dai menzionati parametri statuari e dalle relative norme di attuazione, il richiamo della Provincia autonoma ricorrente alle sentenze di questa Corte n. 228 del 1993 e n. 171 del 2005, peraltro riferibili al quadro normativo previgente alle sopravvenute modificazioni della norma statutaria e delle relative norme di attuazione invocate a parametro nel presente giudizio.

Il richiamo a tali precedenti è inconferente. Infatti, con la prima sentenza, è stata annullata la lettera-avviso del Ministro del tesoro che rivendicava poteri di ispezione sull'unità sanitaria locale n. 2 di Merano, i quali si collocavano, sulla base della disciplina dettata dall'art. 29 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 (Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato) e dall'articolo 3 della legge 26 luglio 1939, n. 1037 (Ordinamento della Ragioneria generale dello Stato), su un piano sovrapponibile ai poteri di vigilanza attribuiti all'amministrazione provinciale dalle norme statutarie e di relativa attuazione allora vigenti (sentenza n. 182 del 1997). La ricostruita funzione di controllo sulla legalità e regolarità della gestione economico-finanziaria svolta dalla Corte dei conti si configura invece in termini ben diversi, quanto a parametro e finalità perseguite: questi ineriscono alla tutela degli equilibri complessivi della finanza pubblica posti dai menzionati parametri costituzionali e dai richiamati obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Con la seconda

sentenza richiamata dalla ricorrente, questa Corte ha invece negato che spetti alla Corte dei conti sottoporre alla certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio l'ipotesi di accordo di settore per il personale con la qualifica di direttore della Provincia autonoma di Trento. In quel giudizio, la pronuncia è stata motivata sulla base della circostanza che l'art. 60, comma 3, della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7 (Revisione dell'ordinamento del personale della Provincia autonoma di Trento), in materia di contrattazione collettiva, configurava un modello di controllo che replicava quello previsto dall'art. 51 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), quando era ancora prevista l'autorizzazione governativa alla sottoscrizione dell'accordo. Di conseguenza, una volta modificata la norma a cui rinvia la sopra menzionata legge provinciale, non operando quest'ultima un rinvio "mobile" ma un rinvio "fisso", veniva a mancare il presupposto normativo affinché la Corte dei conti potesse esercitare la propria funzione di controllo. Il dispositivo della sentenza richiamata dalla ricorrente risulta quindi strettamente connesso alle sopravvenute modificazioni del quadro normativo allora vigente.

5.— Con un secondo gruppo di censure, argomentate più approfonditamente nella memoria depositata in data 5 febbraio 2012, la Provincia autonoma ricorrente deduce l'illegittimità dell'impugnata delibera della sezione regionale della Corte dei conti in quanto lesiva delle prerogative provinciali nella materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» nonché in forza del divieto opponibile all'organo statale di controllo di avviare i pertinenti procedimenti sino all'espletamento delle funzioni di vigilanza spettanti all'amministrazione provinciale e alla comunicazione dei relativi esiti.

Tali censure non sono fondate.

5.1.— Quanto al primo argomento dedotto dalla ricorrente, questa Corte ha già affermato che il sopra ricostruito controllo di legalità e regolarità della gestione economico-finanziaria risulta estensibile alle Regioni e alle Province dotate di autonomia differenziata (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006), non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della "finanza pubblica allargata" (sentenza n. 425 del 2004) e che pertanto sono ad esse opponibili i principi di coordinamento della finanza pubblica (ex plurimis, sentenze n. 229 del 2011, n. 289 e n. 120 del 2008). Infatti, le norme sopra menzionate – e, in particolare l'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005, a cui si richiama la delibera impugnata nel presente giudizio – concorrendo «alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno» (sentenze n. 198 del 2012 e n. 179 del 2007), hanno introdotto controlli di legalità e di regolarità sulle finanze pubbliche attribuiti alla Corte dei conti in riferimento alle compatibilità poste dagli articoli 81 e 119 Cost. e agli obiettivi parametrici di governo dei conti pubblici concordati in sede europea ai quali il legislatore regionale, ancorché dotato di autonomia speciale, non può sottrarre gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale.

5.2.— Quanto al secondo argomento dedotto, la Provincia autonoma ricorrente muove dal presupposto errato che le funzioni spettanti alla Corte dei conti siano configurabili come controlli di secondo grado. Alla luce del quadro normativo già delineato dall'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994, questa Corte ha invece chiarito che il controllo sulla gestione economico-finanziaria degli enti territoriali non si connota, in senso stretto, come controllo di secondo grado. Intervenendo infatti anche in via preventiva e in corso di esercizio, ed essendo attribuito alla Corte dei conti in veste di organo terzo (ex plurimis, sentenze n. 267 del 2006 e n. 64 del 2005), al servizio dello Stato-ordinamento (ex plurimis, sentenze n. 267 del 2006, n. 470 del 1997 e n. 29 del 1995), esso risulta piuttosto collocabile nel quadro delle complessive relazioni sinergiche e funzionali con riguardo all'esercizio dell'attività di controllo esterno, finalizzate a garantire il rispetto dei richiamati parametri costituzionali e degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea (ex plurimis, sentenze n. 267 del 2006, n. 181 del 1999, n. 470 del 1997, n. 29 del 1995).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, adottare la deliberazione n. 4/2011/INPR, concernente l'approvazione del programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l'anno 2012, impugnata dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso per conflitto di attribuzione indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Sergio MATTARELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

DeJure

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 28/03/2013

Numero: 51

Parti: Commissario dello Stato per la Reg. sic. C. Pres. Cons.

Fonti: Diritto & Giustizia 2013, 29 marzo (nota di: CORRADO)

Classificazioni: SICILIA - Sanità e igiene

Va dichiarata l'illegittimità costituzionale della delibera legislativa relativa al disegno di legge n. 483 (Promozione della ricerca sanitaria), che prevede interventi in materia sanitaria non contemplati nel piano di rientro dal disavanzo sanitario, atteso che l'art. 8 non individua risorse aggiuntive utilizzabili per tale finalità, ponendosi perciò in contrasto con il principio di copertura della spesa di cui all'art. 81, comma 4, cost.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 28/03/2013

Numero: 51

Parti: Commissario dello Stato per la Reg. sic. C. Pres. Cons.

Fonti: Giurisprudenza Costituzionale 2013, 2, 827

Classificazioni: SICILIA - Bilancio e contabilità

Sicilia - Bilancio e contabilità - Promozione della ricerca sanitaria - Funzionamento dei programmi operativi - Previsione che l'assessore regionale alla salute possa utilizzare una quota a valere sull'1 per cento del Fondo Sanitario Regionale, non inferiore a un milione di euro e non superiore a tre milioni di euro - Utilizzo di risorse già interamente vincolate dal piano di rientro dal disavanzo regionale della sanità, concordato con lo Stato - Tecnica di copertura non conforme alle modalità indicate dalla legge di contabilità e finanza pubblica, espressive di un principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale - Estensione alla intera legge di spesa - Assorbimento di ulteriore questione.

È costituzionalmente illegittima la delibera legislativa relativa al disegno di l. n. 483 (Promozione della ricerca sanitaria), approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 30 luglio 2012. Premesso che il legislatore statale può legittimamente imporre alle regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari, il disegno di legge impugnato, il quale prevede interventi in materia sanitaria non contemplati nel piano di rientro dal disavanzo sanitario senza individuare risorse aggiuntive utilizzabili per tale finalità, si pone in contrasto con disposizioni statali espressive di principi di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma 3, cost.) e specificazione del principio di copertura della spesa (art. 81, comma 4, cost.). Resta assorbita l'ulteriore questione (sentt. n. 9 del 1958, 386 del 2008, 52, 141 del 2010, 68, 106, 163 del 2011, 91, 115, 131, 192, 214, 260 del 2012).

Utente: corco01 CORTE COSTITUZIONALE - www.iusexplorer.it - 09.01.2014

Considerato in diritto

1. – Viene all'esame di questa Corte il ricorso n. 114 del 2012, con il quale il Commissario dello Stato per la Regione siciliana ha impugnato la delibera legislativa relativa al disegno di legge n. 483 (Promozione della ricerca sanitaria), approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 30 luglio 2012, in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

Il Commissario ritiene che il disegno di legge sia costituzionalmente illegittimo sulla base del contenuto del suo articolo 8, il quale disciplina il finanziamento dei programmi operativi in esso contenuti.

La disposizione in questione è così formulata «1. L'Assessore regionale per la salute è autorizzato ad utilizzare, per la finalità della presente legge, una quota a valere sull'1 per cento del Fondo Sanitario Regionale, ai sensi dell'art. 66, comma 9, della legge regionale 1 settembre 1993, n. 25, fissata in sede di programmazione delle risorse, non inferiore a un milione di euro per anno e non superiore a tre milioni di euro per anno. La struttura intermedia del Dipartimento regionale per le attività sanitarie e Osservatorio epidemiologico è competente per la gestione amministrativa delle risorse sopra individuate. 2. Per le attività di ricerca compatibili con le previsioni e discipline dei singoli fondi strutturali europei, potranno altresì essere attivate ulteriori risorse a valere sulle quote degli indicati fondi assegnate alla Regione».

Il ricorrente rammenta che la Regione siciliana è sottoposta a piano di rientro (PDR) dal disavanzo regionale della sanità e che tuttora non è in grado di garantire l'equilibrio di bilancio con il finanziamento programmato a livello nazionale per far fronte agli obblighi derivanti dal servizio sanitario. Peraltro, sottolinea il Commissario che la sottoposizione della Regione siciliana al piano di rientro ha già comportato un aumento degli oneri fiscali su base regionale ed in particolare le maggiorazioni dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e l'addizionale dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF).

Il piano di rientro sarebbe, d'altro canto, assolutamente vincolante nel circoscrivere le tipologie di spesa sanitaria agli appositi elenchi componenti il fabbisogno concordato con lo Stato in sede di redazione del piano stesso. Tale tassatività sarebbe intrinsecamente collegata alla necessità di garantire i livelli essenziali di assistenza (LEA).

Il nuovo programma di interventi contenuto nell'impugnato disegno di legge non sarebbe ricompreso nelle tipologie di spesa consentite nel piano di rientro e, per questo motivo, gli sarebbe interdetto di gravare sul Fondo sanitario regionale. In tal senso, sarebbe tassativa la prescrizione contenuta nell'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007).

In definitiva, il legislatore regionale, anziché procedere al reperimento delle risorse necessarie al finanziamento dei nuovi oneri, si limiterebbe piuttosto ad inserire una nuova finalità per l'utilizzo di risorse già interamente vincolate dal piano di rientro.

In ogni caso, ferma restando la vincolatività di quest'ultimo e la mancata previsione, tra i servizi sanitari in esso contemplati, delle attività disciplinate dal disegno di legge, la tecnica di copertura utilizzata nel richiamato art. 8 non sarebbe conforme alle modalità indicate all'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), il quale costituirebbe, secondo quanto espressamente stabilito all'art. 1, comma 4, della legge n. 196 del 2009, espressione di un principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto finalizzato alla tutela dell'unità economica della Repubblica e sarebbe applicabile anche alle Regioni a statuto speciale ai sensi dell'art. 19 della citata legge.

Dagli atti parlamentari non risulterebbe, infine, la redazione della scheda tecnica di cui all'art. 7 della legge della Regione siciliana 8 luglio 1977, n. 47 (Norme in materia di bilancio e contabilità della regione siciliana) relativa alla quantificazione delle nuove spese e neppure l'Assessorato regionale all'economia avrebbe fornito gli elementi chiarificatori richiesti ai sensi dell'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 4 giugno 1969, n. 488 (Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana, integrative del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 10 maggio 1947, n. 307, concernente il commissario dello Stato).

2. – Deve essere preliminarmente osservato che il ricorrente ha formulato, in riferimento al medesimo parametro costituzionale, due distinte censure. La prima riguarda la inderogabilità delle prescrizioni contenute nel piano di rientro, la quale impedisce qualsiasi estensione di spesa a servizi sanitari diversi da quelli compresi nel piano stesso. La seconda fa riferimento all'osservanza delle tecniche di copertura prescritte dal combinato disposto degli artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009.

3. – Ai fini dell'esame della prima censura occorre vagliare in sequenza le disposizioni che hanno disciplinato la redazione e gli effetti del cosiddetto piano di rientro per confrontarle con la fattispecie concreta afferente alla Regione siciliana.

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

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

Proprio in relazione alle richiamate disposizioni, questa Corte ha già affermato che «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa. [...] Pertanto, il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010).

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

Per quel che riguarda il rapporto tra spese sanitarie e disciplina del bilancio regionale, l'art. 20, commi 1 e 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), dispone che: «1. Nell'ambito del bilancio regionale le regioni garantiscono un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle Regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l'esercizio in corso. A tal fine le Regioni adottano un'articolazione in capitoli tale da garantire, sia nella sezione dell'entrata che nella sezione della spesa, ivi compresa l'eventuale movimentazione di partite di giro, separata evidenza delle seguenti grandezze: A) Entrate: a) finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante dalle fonti di finanziamento definite nell'atto formale di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle relative fonti di finanziamento intercettate dall'ente regionale, ivi compresa la mobilità attiva programmata per l'esercizio; b) finanziamento sanitario aggiuntivo corrente, quale derivante dagli eventuali atti regionali di incremento di aliquote fiscali per il finanziamento della sanità regionale, dagli automatismi fiscali intervenuti ai sensi della vigente legislazione in materia di copertura dei disavanzi sanitari, da altri atti di finanziamento regionale aggiuntivo, ivi compresi quelli di erogazione dei livelli di assistenza superiori rispetto ai LEA, da pay back e da iscrizione volontaria al Servizio sanitario nazionale; c) finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso; d) finanziamento per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'articolo 20, della legge n. 67 del 1988; B) Spesa: a) spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio e il pay back; b) spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza sanitaria superiori ai LEA; c) spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso; d) spesa per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'articolo 20, della legge n. 67 del 1988. 2. Per garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria, le Regioni: a) accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate, nonché gli importi delle manovre fiscali regionali destinate, nell'esercizio di competenza, al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale standard, come stimati dal competente Dipartimento delle finanze. Ove si verificano la perdita definitiva di quote di finanziamento condizionate alla verifica di adempimenti regionali, ai sensi della legislazione vigente, ovvero un minore importo effettivo delle risorse derivanti dalla manovra fiscale regionale che finanzia l'esercizio, detti eventi sono registrati come cancellazione dei residui attivi nell'esercizio nel quale la perdita si determina definitivamente; b) accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso».

3.2. – Sulla base dell'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006 la Regione Siciliana ha sottoscritto in data 31 luglio 2007 con il Ministero della salute, il Ministero dell'economia e finanze, un Accordo per l'approvazione del Piano di rientro di riorganizzazione, di riqualificazione e di individuazione degli interventi per il perseguimento dell'equilibrio economico ai sensi dell'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

Essa ha poi approvato il Programma Operativo (POR) per gli anni 2010 - 2012 (delibera di Giunta 30 dicembre 2010, n. 497 e decreto dell'Assessore alla salute 30 dicembre 2010, n. 3254), al fine di completare il processo di contenimento e riqualificazione intrapreso con il Piano 2007 - 2009.

Nei suddetti documenti non risulta – tra gli obiettivi e i servizi suscettibili di finanziamento – la finalità di incentivare la ricerca su temi di specifico interesse della Regione.

Per l'esercizio in corso, la Regione siciliana, attraverso apposita nota dell'Assessore alla salute in data 24 gennaio 2013, ha manifestato allo Stato la sua volontà di proseguire l'attuazione del Piano di rientro avvalendosi «della facoltà prevista all'art. 15, comma 20, del D.L. n. 95/2012, convertito in legge n.135/2012 in continuità con il Programma Operativo 2010-2012 di prosecuzione del Piano di rientro, mediante la predisposizione di un “piano di Consolidamento e Sviluppo delle misure strutturali e di innalzamento del livello di qualità del Sistema sanitario Regionale” per il triennio 2013-2015». Con nota del 19 febbraio 2013, prot. 33P, il Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze ha preso atto della opzione esercitata dalla Regione siciliana.

Nell'impugnato disegno di legge non risulta, peraltro, alcun riferimento all'articolazione del bilancio dell'esercizio 2012, secondo quanto previsto dall'art. 20, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 118 del 2011.

4. – Alla luce del complesso quadro normativo e della descritta fattispecie, la questione posta in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., in relazione al divieto, contenuto nella disciplina dei piani di rientro, di estendere il finanziamento a servizi non espressamente previsti dal piano stesso, è fondata.

Tutte le norme evocate nel precedente punto 3.1. costituiscono, oltre che espressione di principi di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 260 del 2012, n. 131 del 2012 e n. 163 del 2011), anche specificazione del principio di copertura della spesa contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto disciplinano meccanismi vincolanti finalizzati a prevenire e a precludere ipotesi di spesa non assistite da adeguato finanziamento. Dette prescrizioni possono essere così sinteticamente riassunte: a) clausola generale di vincolo del PDR sugli interventi regionali presenti e futuri – sia a carattere normativo che amministrativo – con effetto interdittivo di qualsiasi disposizione incompatibile con gli impegni assunti ai fini del risanamento economico-finanziario del disavanzo sanitario regionale in modo da garantire contemporaneamente detto processo di risanamento e i LEA, attraverso un rigoroso percorso di selezione dei servizi finanziabili; b) valorizzazione di un modulo procedimentale “pattizio”, che si concreta nella esplicita condivisione, da parte delle Regioni con disavanzi nel settore sanitario, dei percorsi di risanamento e di specificazione dei LEA finanziati, nonché della facoltà di protrarne, con autonoma iniziativa, i tempi di attuazione; c) necessaria “conciliazione contabile” tra le spese previste nei piani di rientro ed il bilancio di previsione dell'esercizio di riferimento. Quest'ultima regola si ricollega direttamente al principio della previa copertura della spesa in sede legislativa, il quale presuppone il necessario collegamento e la conseguente coerenza tra il fabbisogno finanziario contenuto nella nuova legge o nel disegno di legge e le relative risorse allocate nel bilancio dell'esercizio cui l'entrata in vigore del nuovo provvedimento legislativo pertiene. Come questa Corte ha già avuto modo di affermare, la stretta relazione tra la nuova legge e il bilancio di previsione non può essere demandata «in sede diversa e in un momento successivo a quello indefettibilmente previsto dall'art. 81, quarto comma, Cost.» (sentenza n. 192 del 2012).

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

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

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

5. – Va infine rilevato che correttamente il Commissario regionale ha impugnato, insieme alla norma afferente alla copertura, l'intero disegno di legge. Quest'ultimo è infatti privo dell'indicazione dei mezzi per raggiungere gli obiettivi di natura operativa in esso contemplati. In tal modo viene disatteso un obbligo costituzionale al quale il legislatore, anche regionale (ex plurimis, sentenza n. 68 del 2011), non può sottrarsi, ogni qual volta esso preveda attività che non possano realizzarsi se non per mezzo di una spesa, e quest'ultima possa, e debba, venire quantificata secondo una stima effettuata «in modo credibile» (sentenze n. 214 e n. 115 del 2012). «Spetta infatti alla legge di spesa, e non agli eventuali provvedimenti che vi diano attuazione (sentenza n. 141 del 2010; sentenza n. 9 del 1958), determinare la misura, e la copertura, dell'impegno finanziario richiesto perché essa possa produrre effetto, atteso che, in tal modo, viene altresì definito, in una sua componente essenziale, “il contenuto stesso della decisione politica assunta tramite l'adozione, con effetti immediatamente vincolanti, della disposizione” che sia fonte di spesa (sentenza n. 386 del 2008)» (sentenza n. 214 del 2012).

Omettendo di provvedere in tal senso, anche l'intero disegno di legge impugnato ha violato l'art. 81, quarto comma, Cost., dal che deriva la sua illegittimità. Come questa Corte ha già affermato, un simile vizio, investendo la componente finanziaria della legge di spesa, non può che estendersi al complesso delle disposizioni sostanziali generatrici della stessa (sentenza n. 106 del 2011).

7. – Dunque, il disegno di legge della Regione siciliana n. 483 del 2012 prevede interventi in materia sanitaria non contemplati nel piano di rientro dal disavanzo sanitario e l'art. 8 non individua risorse aggiuntive utilizzabili per tale finalità, ponendosi perciò in contrasto con il principio di copertura della spesa di cui all'art. 81, quarto comma, Cost.

8. – L'ulteriore questione di legittimità costituzionale promossa dal ricorrente in riferimento all'art. 81, quarto comma, in relazione al combinato disposto degli artt. 17 e 19 della legge 196 del 2009, resta assorbita.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della delibera legislativa relativa al disegno di legge n. 483 (Promozione della ricerca sanitaria), approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 30 luglio 2012.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 2013.

F.to:

Luigi MAZZELLA, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

DeJure

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 15/02/2013

Numero: 26

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Sardegna

Fonti: Diritto & Giustizia 2013, 18 febbraio (nota di: DI GERONIMO)

Classificazioni: SARDEGNA - Personale della regione

Va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, della legge regionale n. 27 del 2011, nella parte in cui non prevede, per il dipendente beneficiario della prestazione pensionistica integrativa, che la facoltà di chiedere la liquidazione in forma di capitale sia limitata alla misura del 50% del montante finale accumulato, ponendosi in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., ed in relazione alla norma interposta costituita dall'art. 11, comma 3, del d.lg. n. 252 del 2005, il quale prescrive in via generale il limite del 50% alla possibilità di liquidare direttamente in capitale il montante accumulato dal beneficiario della prestazione pensionistica.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 15/02/2013

Numero: 26

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Sardegna

Fonti: Diritto & Giustizia 2013, 18 febbraio (nota di: DI GERONIMO)

Classificazioni: SARDEGNA - Personale della regione

Va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 comma 2 l.reg. autonoma Sardegna 22 dicembre 2011 n. 27 che prevede il versamento di un contributo annuale a carico della Regione nel fondo per la previdenza complementare dei dipendenti dello stesso Ente. Tale norma, che, determina l'insorgenza di una spesa per la regione Sardegna che deve essere catalogata tra le spese pluriennali aventi una consistenza variabile e circoscritta nel tempo, secondo il concreto fabbisogno che le esigenze di riequilibrio del fondo pensionistico comportano, si è posta in contrasto con l'art. 17 l. n. 196/2009, secondo cui ogni legge comportante nuovi o maggiori oneri quantificati espressamente le previsioni di spesa per ciascun anno, definendo una specifica clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime, atteso che non ha indicato espressamente, per ciascun esercizio coinvolto, il limite di spesa e la specifica clausola di salvaguardia finalizzata a compensare gli effetti eccedenti le previsioni iniziali; conseguentemente va dichiarata, in via consequenziale, anche l'illegittimità dell'art. 16 comma 2 l.reg. autonoma Sardegna n. 27 del 2011, il quale prevede che agli oneri di riequilibrio di cui all'impugnato art. 4 comma 2, si provveda con successiva legge finanziaria.

Utente: corco01 CORTE COSTITUZIONALE - www.iusexplorer.it - 09.01.2014

- **Diritto**

Considerato in diritto

1. - Con ricorso ritualmente notificato il 27 febbraio - 1° marzo 2012 e depositato il 5 marzo 2012, su deliberazione consiliare del 24 febbraio 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato in via principale la legge della Regione autonoma Sardegna 22 dicembre 2011, n. 27, recante «Riforma della legge regionale 5 maggio 1965, n. 15 (Istituzione di un fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, di previdenza e di assistenza del personale dipendente dall'Amministrazione regionale)», sia con riguardo agli articoli 4, comma 2, e 7, comma 5, che nel suo complesso.

1.1. - L'art. 4, comma 2, di detta legge viene censurato in relazione all'erogazione di un contributo specifico della Regione autonoma finalizzato al raggiungimento dell'equilibrio finanziario del Fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, di previdenza e di assistenza a favore dei dipendenti dell'amministrazione regionale (FITQ), facendo rinvio, per la copertura del relativo onere, a successivi provvedimenti da assumere con legge finanziaria. La norma sarebbe in contrasto con l'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, e con il parametro interposto costituito dall'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), poiché comporterebbe nuove e maggiori spese senza indicare espressamente le risorse necessarie per farvi fronte relativamente ad ogni esercizio interessato al riequilibrio ed in assenza della previa definizione di una specifica clausola di salvaguardia, finalizzata alla compensazione delle eventuali eccedenze di spesa rispetto alle previsioni, e di una dettagliata relazione tecnica funzionale all'individuazione della copertura finanziaria.

1.2. - L'art. 7, comma 5, della stessa legge regionale n. 27 del 2011 viene impugnato in relazione alla prescrizione che consente la liquidazione delle prestazioni pensionistiche in forma di capitale secondo le modalità stabilite dall'emanando regolamento di gestione. La disposizione sarebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che attribuisce al legislatore statale la competenza esclusiva nella materia «sistema tributario e contabile dello Stato» e con l'art. 117, terzo comma, Cost., che indica come materia di legislazione concorrente il «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», poiché determinerebbe l'applicazione di un regime di imposizione latore di minori entrate fiscali, come tale pregiudizievole per la finanza pubblica, e consentirebbe comunque di evitare ai beneficiari delle prestazioni pensionistiche integrative la soggezione al limite massimo del 50% nella liquidazione diretta del montante finale accumulato;

limite previsto dall'apposita norma interposta individuata nell'art. 11, comma 3, del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252 (Disciplina delle forme pensionistiche complementari).

1.3. - L'intera legge viene poi impugnata in quanto il complesso delle sue disposizioni non terrebbe in alcun conto delle «inderogabili e urgenti esigenze di contenimento della spesa pensionistica, conseguenti agli impegni internazionali del nostro Paese, assunti in sede di Unione Europea, nonché delle richieste esplicitamente formulate all'Italia dagli organismi economici a livello internazionale». Tale impugnazione, che non indica alcun parametro costituzionale, emerge dalla parte iniziale del ricorso la quale, riprendendo la deliberazione del Consiglio dei ministri, rileva che «la legge regionale è censurabile in quanto eccede dalla competenza legislativa concorrente in materia di "previdenza complementare ed integrativa", prevista per le regioni ordinarie dall'art. 117, comma 3, Cost., ed estesa ex art. 10 della l. cost. n. 3 del 2011, quale forma di autonomia più ampia, alla regione Sardegna, alla quale è riconosciuta al riguardo, dall'art. 5 lettera b) dello statuto speciale di autonomia di cui alla legge costituzionale n. 3/1948, competenza integrativo-attuativa. La legge regionale, inoltre, viola la competenza esclusiva statale in materia di "previdenza sociale" di cui all'articolo 117, comma 2, lettera o) della carta Costituzionale».

2. - Con atto depositato il 10 aprile 2012 si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna, chiedendo che le questioni relative agli artt. 4, comma 2, e 7, comma 5, della legge regionale n. 27 del 2011 siano dichiarate inammissibili o, in subordine, infondate.

2.1. - In linea generale, la resistente eccepisce che lo spazio legislativo in cui si muove la legge impugnata è quello della previdenza complementare ed integrativa per i soli dipendenti regionali; per questo la stessa non eccederebbe l'ambito d'attribuzione derivante sia dall'art. 3, primo comma, lettera a), dello statuto che dall'art. 117, terzo comma, Cost. La Regione, infatti, avrebbe esercitato in primo luogo la propria competenza legislativa esclusiva nella materia «stato giuridico ed economico del personale» (art. 3, primo comma, lettera a, dello statuto), alla quale afferirebbero i vantaggi derivanti dall'offerta dei servizi di previdenza complementare contenuta nella legge regionale n. 27 del 2011. In secondo luogo, sempre secondo la Regione, la legge impugnata, anche se fosse ricondotta al solo ambito previdenziale, rientrerebbe ampiamente nei limiti della competenza concorrente in materia di «previdenza complementare e integrativa» (art. 117, terzo comma, Cost.).

2.2. - Per quel che riguarda le singole censure, la difesa della Regione rileva che le doglianze rivolte alla legge regionale nel suo complesso sarebbero inammissibili, perché formulate in modo assolutamente assertivo, in assenza di individuazione del parametro costituzionale violato e delle specifiche disposizioni che vi contrasterebbero.

Quanto agli oneri previsti dall'art. 4, comma 2, della legge regionale n. 27 del 2011 inerente al riequilibrio del FITQ, la relativa copertura sarebbe assicurata dal combinato disposto dell'art. 16 della stessa legge regionale e della successiva legge della Regione autonoma Sardegna 15 marzo 2012, n. 6, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (legge finanziaria 2012)». In particolare l'art. 1, comma 6, di quest'ultima assicurerebbe la copertura attraverso il rinvio alla tabella D, allegata al provvedimento legislativo, la quale stanzierebbe risorse pari ad euro 7.340.000,00 per l'anno 2012 e ad euro 4.440.000,00 per gli anni 2013 e 2014.

Questa modalità di copertura sarebbe conforme alla legge regionale 2 agosto 2006, n. 11 (Norme in materia di programmazione, di bilancio e di contabilità della Regione autonoma della Sardegna. Abrogazione della legge regionale 7 luglio 1975, n. 27, della legge regionale 5 maggio 1983, n. 11 e della legge regionale 9 giugno 1999, n. 23) ed all'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208), conformemente agli orientamenti giurisprudenziali di questa Corte.

Secondo la resistente, infatti, nel caso di specie si tratterebbe di spese continuative e ricorrenti la cui copertura ben potrebbe essere assicurata al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale in conformità alla legge finanziaria regionale.

Circa la pretesa illegittimità dell'art. 7, comma 5, della legge impugnata, la Regione eccepisce preliminarmente l'inammissibilità della censura, in quanto formulata in via ipotetica e congetturale. Al contrario, detta norma rinvierebbe ad un successivo regolamento la determinazione delle modalità di liquidazione diretta del montante pensionistico. Pertanto fino alla sua entrata in vigore non vi sarebbe - sempre secondo la resistente - alcuna lesione della disposizione interposta, costituita dall'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 252 del 2005. Inoltre, l'ambito di competenza materiale nel caso di specie sarebbe lo «stato giuridico ed economico del personale», attribuito in via esclusiva alla Regione ai sensi dell'art. 3, primo comma, lettera a), dello statuto della Regione autonoma Sardegna, dal momento che il contenuto della disposizione si limiterebbe a regolare lo status del dipendente dell'amministrazione regionale in prospettiva della futura quiescenza. Nel corso della udienza la difesa della Regione ha osservato che, in ogni caso, la citata disposizione della legge regionale non precluderebbe al regolamento di confermare il limite del 50% alla liquidazione diretta del montante pensionistico.

3. - La complessità dei contenuti della legge regionale impugnata e la pluralità dei parametri costituzionali invocati dal ricorrente e dalla difesa della Regione impongono una breve premessa ricostruttiva del quadro costituzionale in cui si inseriscono le prescrizioni di detta legge.

3.1. - Innanzitutto, occorre precisare che le censure effettuate con riguardo all'art. 81, quarto comma, Cost. devono essere scrutinate in riferimento al testo vigente della norma, poiché la revisione introdotta con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), si applica a decorrere dall'esercizio finanziario 2014, come disposto dall'art. 6 della stessa legge.

3.2. - È opportuno poi sottolineare come la legge regionale oggetto del presente giudizio, nel prevedere il riassetto globale del fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, previdenza e assistenza del personale dipendente dell'amministrazione regionale, investa una pluralità di ambiti materiali, alcuni dei quali potenzialmente interferenti con la potestà legislativa esclusiva statale, altri ascrivibili a quella esclusiva regionale, altri, infine, riconducibili alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni.

Quanto alla sovrapposizione di ambiti materiali, un simile riassetto può certamente intercettare la competenza esclusiva dello Stato in materia di previdenza sociale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost. - laddove si verifichi in concreto l'interazione con prescrizioni generali poste dallo Stato nell'esercizio della sua potestà in subiecta materia (in tal senso sentenza n. 274 del 2003) - ed in materia di sistema tributario e contabile dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (ad esempio per il trattamento fiscale e l'allocazione contabile della spesa). Inoltre, detta sovrapposizione può interagire con la potestà concorrente statale in materia di previdenza complementare e integrativa e di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Infine, essa può rimanere correttamente nell'alveo della competenza regionale esclusiva (art. 3, primo comma, lettera a, dello statuto: stato giuridico ed economico del personale) e nei confini di quella concorrente (l'art. 5, lettera b, dello statuto Sardegna prevede la potestà integrativa-attuativa regionale in materia di previdenza, i cui limiti vanno estesi in applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione», ed in ragione della maggiore autonomia accordata dall'art. 117, terzo comma, Cost. alle Regioni a statuto ordinario in materia di previdenza complementare e integrativa).

La contiguità delle descritte competenze legislative statali e regionali avrebbe dovuto suggerire, nell'impugnazione dell'intera legge regionale, la puntuale individuazione delle diverse norme con riguardo alla materia o al complesso di materie effettivamente intercettati. Ciò al fine di verificare se il legislatore regionale abbia, in concreto, esercitato la propria competenza nel rispetto degli ambiti riservati allo Stato o dei principi posti in materia di legislazione concorrente da quest'ultimo. Infatti, quando si verifica simile intersecazione di materie - caratterizzata da una fitta trama di rapporti tra interessi statali, regionali e locali - la cui titolarità è ripartita tra Stato e Regioni e quando risulta impossibile all'interno dell'intero tessuto normativo individuarne una prevalente, gli

ambiti di spettanza dei due legislatori possono essere relativamente mobili (sentenza n. 271 del 2008) e suscettibili di scrutinio analitico con riguardo alla ratio ed alla finalità di ciascuna norma esaminata.

3.3. - Quanto all'impugnazione dell'intera legge regionale queste precisazioni sono assenti e pertanto le relative censure devono essere dichiarate inammissibili.

Esse risultano generiche, non soltanto per la carente individuazione dei parametri costituzionali. Anche interpretando l'impugnazione nel senso che la doglianza sia riferita agli artt. 117, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera o), Cost., non risultano indicate le singole norme regionali che avrebbero ecceduto dalla competenza legislativa concorrente in materia di previdenza complementare ed integrativa e determinato l'invasione della competenza esclusiva statale in materia di previdenza sociale.

Sul punto è opportuno precisare che il riassetto ed il contenimento della spesa pensionistica e previdenziale costituiscono adempimenti indefettibili da parte di tutte le pubbliche amministrazioni coinvolte nella loro regolazione e gestione. Nello specifico caso degli enti territoriali dette operazioni si inquadrano nella prospettiva sia del contenimento della spesa pubblica che della trasparenza delle politiche di governo dell'amministrazione. Infatti solo allocazioni contabili coerenti ed ordinate possono consentire di mettere in relazione la programmazione aggregata delle singole partite di bilancio con le scelte concretamente effettuate nella complessiva utilizzazione delle risorse. Per questo motivo le prospettazioni del Presidente del Consiglio avrebbero dovuto essere più puntuali e caratterizzate da un saldo collegamento tra oneri economici di ciascuna operazione di riassetto e parametri costituzionali attinenti al loro scrutinio. Al contrario, la genericità delle doglianze e la lacunosità nell'individuazione dei parametri costituzionali rendono inammissibili le questioni sollevate nei confronti dell'intera legge.

4. - Venendo allo scrutinio delle singole norme censurate dal ricorrente, la questione sollevata nei confronti dell'art. 4, comma 2, della legge regionale n. 27 del 2011 in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. è fondata in relazione ad entrambi i profili dedotti.

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la mancata copertura della spesa in questione, invocando quale norma interposta l'art. 17 della legge n. 196 del 2009, il quale prescrive che ogni legge comportante nuovi o maggiori oneri quantificati espressamente le previsioni di spesa per ciascun anno, definendo una specifica clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime.

Il ricorrente censura altresì il rinvio della copertura finanziaria a successiva disposizione.

4.1. - Quanto al giudizio di idoneità delle modalità di copertura delle diverse tipologie di spesa, questa Corte ha già avuto modo di affermare che il principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte. Con riguardo al caso in esame, il carattere precettivo generale dell'art. 81, quarto comma, Cost. è in grado di vincolare la disciplina delle fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse (sentenze n. 70 del 2012, n. 25 del 1993, n. 384 del 1991, n. 19 del 1970). Gli artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009 costituiscono una mera specificazione del principio in questione con riguardo a detta categoria di spese: l'art. 17 inerisce alle modalità di copertura finanziaria delle leggi statali; l'art. 19 le estende a tutte le Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano. In sostanza le due disposizioni non comportano un'innovazione al principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica (come confermato, tra l'altro, dall'incipit dell'art. 17: «in attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione...») ispirata dalla crescente complessità della finanza pubblica.

Questa Corte ha costantemente affermato che: a) le leggi istitutive di nuove spese debbono contenere una «esplicita indicazione» del relativo mezzo di copertura (ex plurimis, sentenze n. 386 e n. 213 del 2008, n. 359 del 2007 e n. 9 del 1958); b) che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali (ex plurimis, sentenze n. 213 del 2008 e n. 16 del 1961); c) che solo per le spese continuative e ricorrenti è consentita l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale, in coerenza con quanto previsto - tra l'altro

- dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 (sentenze n. 446 del 1994, n. 26 del 1991 e n. 331 del 1988).

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

In particolare, l'art. 17, comma 7, della legge n. 196 del 2009 - le cui modalità sono estese alle Regioni e alle Province autonome dal successivo art. 19, comma 2 - prescrive per le disposizioni legislative in materia pensionistica «un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari». Nel caso di specie alla disposizione impugnata avrebbe dovuto accompagnarsi apposita relazione tecnica riferita ad elementi di valutazione indispensabili, quali il censimento delle categorie dei destinatari, il loro numero, le diversificate dinamiche di sviluppo, con particolare riguardo alle aspettative di vita, agli automatismi - diretti ed indiretti - inerenti all'intero periodo necessario per provvedere al riequilibrio del fondo, nonché ad ogni altro elemento utile per assicurare l'attendibilità delle quantificazioni. In assenza di dette componenti la clausola di salvaguardia diventerebbe elemento puramente formale, senza possibilità di operare in modo efficace ogni qualvolta l'andamento degli oneri programmati dovesse discostarsi in aumento rispetto alle previsioni iniziali.

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

In ogni caso anche l'articolazione di tale non consentita copertura ex post non corrisponde all'affermata congruità delle risorse impiegate per la specifica finalità del riequilibrio. Infatti, l'invocata copertura in sede di legge finanziaria (legge regionale n. 6 del 2012), che condurrebbe - ad avviso della Regione - alla cessazione della materia del contendere, non corrisponde, neppure sotto il profilo contabile, alla spesa contestata dal Presidente del Consiglio. L'art. 1, comma 6, della legge regionale n. 6 del 2012, prescrivendo che «Le autorizzazioni di spesa per le quali si dispone una riduzione o un incremento, ai termini dell'articolo 4, comma 1, lettera f), della legge regionale 2 agosto 2006, n. 11 [...], sono determinate, per gli anni 2012-2014, nella misura indicata nell'allegata tabella D» si riferisce agli oneri nascenti dall'art. 20, commi 17 e 18, della legge della Regione autonoma Sardegna 11 maggio 2006, n. 4 (Disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazione della spesa, politiche sociali e di sviluppo), i quali non coincidono con la tipologia di spesa censurata. Il comma 17 prevede infatti versamenti regionali al FITQ relativi all'iscrizione dei dipendenti dei soppressi enti provinciali del turismo ed aziende autonome di cura e soggiorno, mentre il comma 18 dispone versamenti regionali al FITQ «a titolo di pagamento di quote di contribuzioni pregresse dovute per la copertura contributiva di periodi di servizio riconosciuti utili a favore di personale transitato nei ruoli regionali in virtù di norme statali e regionali e di quote integrative di quiescenza spettanti al personale degli enti regionali soppressi». Poiché l'impugnato art. 4, comma 2, prevede che «Fino al raggiungimento dell'equilibrio finanziario determinato dall'entrata a regime del sistema contributivo di cui all'articolo 3, comma 1, e al fine di

salvaguardare le posizioni maturate ai sensi della legge regionale n. 15 del 1965, nonché di far fronte a iscrizioni o riconoscimenti di anzianità pregresse non interamente coperti da contribuzione, disposti entro la data del 1° settembre 2011 a favore di specifiche categorie di personale da disposizioni di legge regionale, la Regione corrisponde al FITQ un contributo annuale», è di tutta evidenza la non integrale sovrapponibilità delle prescrizioni di cui alla tabella D con quelle della disposizione impugnata.

4.2. - È inoltre fondata, in ragione della stretta connessione con la precedente, anche la questione posta in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., sotto l'ulteriore profilo inerente al rinvio dell'individuazione dei mezzi di finanziamento della spesa ad una legge successiva a quella che le ha dato origine.

Va dichiarata pertanto, in via consequenziale, anche l'illegittimità dell'art. 16, comma 2, della legge della Regione autonoma Sardegna n. 27 del 2011, il quale prevede che agli oneri di riequilibrio di cui all'impugnato art. 4, comma 2, si provveda con successiva legge finanziaria.

5. - Nei confronti dell'art. 7, comma 5, della legge regionale n. 27 del 2011, sono state presentate sostanzialmente due distinte censure.

La prima è posta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che attribuisce al legislatore statale la competenza esclusiva nella materia «sistema tributario e contabile dello Stato» ed all'art. 117, terzo comma, Cost. Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la norma impugnata, consentendo la liquidazione in forma di capitale delle prestazioni pensionistiche, determinerebbe l'applicazione di un regime di imposizione fiscale più favorevole ai beneficiari, produttivo di minori entrate fiscali con conseguente pregiudizio per la finanza pubblica.

La seconda, formulata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., lamenta la violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica, in relazione all'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 252 del 2005, che ne costituirebbe norma attuativa, prevedendo l'erogazione in capitale delle prestazioni pensionistiche integrative fino ad un massimo del 50% del montante finale accumulato.

5.1. - La questione sollevata in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 117, terzo comma, Cost., non è fondata.

È fuor di dubbio che, ai fini dell'identificazione della materia nella quale si collocano le norme impuginate, non assuma rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, bensì sia necessario il riferimento all'oggetto ed alla ratio delle stesse in modo da identificare correttamente e compiutamente l'interesse in concreto tutelato (ex multis sentenze n. 300 del 2011, n. 235 del 2010, n. 168 del 2009, n. 430 del 2007 e n. 165 del 2007). Nel caso in esame, tuttavia, sia la collocazione della norma che la sua intrinseca formulazione non consentono di attribuirle natura e implicazioni di carattere tributario. Essa ha per oggetto esclusivamente le modalità di erogazione di una delle prestazioni complementari corrisposte dal FITQ, senza alcun riferimento al relativo regime fiscale, che segue le regole generali della materia poste dallo Stato. La diversificazione del trattamento fiscale è un mero effetto riflesso, inidoneo ad influenzare la classificazione della norma, trasferendola nell'ambito competenziale del «sistema tributario e contabile dello Stato», riservato in via esclusiva al legislatore statale.

Dunque, la norma censurata e la legge regionale nel suo complesso non introducono alcuna disposizione in materia di trattamento fiscale, in relazione al quale rimane applicabile il regime previsto, per la fattispecie in esame, dalla legislazione statale all'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 252 del 2005, il quale - peraltro - non esprime affatto un trattamento impositivo più favorevole per la liquidazione in capitale.

5.2. - È invece fondata la questione sollevata nei riguardi della medesima disposizione impugnata, in riferimento alla materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., ed in relazione alla norma interposta costituita dall'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 252 del 2005, il quale prescrive in via generale il limite del 50% alla possibilità di liquidare direttamente in capitale il montante accumulato dal beneficiario della prestazione pensionistica. Infatti la norma in esame consente di chiedere la liquidazione della pensione integrativa in forma di capitale, secondo le modalità stabilite dall'emanando regolamento di gestione, senza menzionare il

limite del 50% all'esercizio di detta opzione prescritto dall'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 252 del 2005. Il precetto statale - invocato dal ricorrente quale disposizione interposta - esprime un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica. Esso mira, infatti, ad assicurare ai beneficiari delle prestazioni integrative situazioni giuridiche uniformi su tutto il territorio nazionale. La variante normativa introdotta dalla Regione incide sulla determinazione degli oneri pluriennali gravanti sul bilancio, in rapporto all'esercizio delle differenziate opzioni a disposizione dei soggetti interessati. In tal guisa la più ampia facoltà di scelta delle modalità di liquidazione della prestazione pensionistica integrativa determina indubbiamente - nella sua complessiva configurazione - un'intrinseca influenza sul riparto quantitativo e temporale della relativa spesa gravante sui futuri esercizi.

L'art. 11, comma 3, esprime altresì un principio di favore nei riguardi dell'opzione per il vitalizio rispetto a quella per la liquidazione una tantum del montante, almeno nella forma radicale del 100% delle competenze spettanti e - in quanto tale - è ascrivibile anche all'esercizio della potestà concorrente dello Stato in materia di previdenza complementare e integrativa (sulla possibilità che una norma interposta afferisca a più materie di competenza statale si vedano le sentenze n. 325 del 2011 e n. 162 del 2007). Proprio in ragione di tale valenza binaria del principio espresso dalla norma interposta, non è rilevante che il Presidente del Consiglio dei ministri non abbia invocato l'articolo 117, terzo comma, Cost., con riferimento alla materia concorrente «previdenza complementare e integrativa», essendo a tal fine sufficiente l'invocazione del richiamato principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

Peraltro, non può essere condivisa l'eccezione formulata in via subordinata dalla parte resistente nel corso dell'udienza, secondo cui spetterebbe all'emanando regolamento di gestione fissare i limiti del beneficio in conto capitale, in conformità con la norma statale interposta. La materia in esame involge, infatti, questioni inerenti al sorgere ed all'esercizio di diritti soggettivi, in relazione ai quali la certezza dei rapporti giuridici e la tutela dell'affidamento dei potenziali beneficiari delle prestazioni (l'espressione letterale della norma può facilmente ingenerare l'aspettativa, non esplicitando limiti di sorta, di una liquidazione del montante integrale o comunque superiore a quella prevista dalla legislazione statale) assumono valenza indefettibile, la cui cura e salvaguardia non può essere rimessa ad una fonte regolamentare regionale.

In ragione di quanto argomentato deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, della legge della Regione autonoma Sardegna n. 27 del 2011 nella parte in cui non prevede, per il dipendente beneficiario della prestazione pensionistica integrativa, che la facoltà di chiedere la liquidazione in forma di capitale sia limitata alla misura del 50% del montante finale accumulato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge della Regione autonoma Sardegna 22 dicembre 2011, n. 27, recante «Riforma della legge regionale 5 maggio 1965, n. 15 (Istituzione di un fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, di previdenza e di assistenza del personale dipendente dall'Amministrazione regionale)»;

2) dichiara, altresì, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, della medesima legge regionale n. 27 del 2011;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, della legge regionale n. 27 del 2011, nella parte in cui non prevede, per il dipendente beneficiario della prestazione pensionistica integrativa, che la facoltà di chiedere la liquidazione in forma di capitale sia limitata alla misura del 50% del montante finale accumulato;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'intera legge regionale n. 27 del 2011, promossa, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera o), e 117, terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, della legge regionale n. 27 del 2011, sollevata in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e 117, terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 febbraio 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 febbraio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

DeJure

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 20/07/2012

Numero: 198

Parti: Reg. Lazio e altro C. Pres. Cons.

Fonti: Giurisprudenza Costituzionale 2012, 4, 2840 (s.m.) (nota di: MANGIAMELI)

Classificazioni: REGIONE - Organi della Regione - - in genere

Regione - Organi della Regione - Istituzione di un collegio dei revisori dei conti, quale "organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente" - Raccordo con le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, ai fini di coordinamento della finanza pubblica - Ricorsi delle regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Umbria - Asserita delegazione di poteri di natura regolamentare nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, con violazione della potestà legislativa e regolamentare regionale - Asserita violazione della funzione della Corte dei conti - Asserita violazione della potestà statutaria e legislativa regionale in materia di organi regionali non necessari - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

Non è fondata, in riferimento art. 117, 100, 103 e 121 cost., la q.l.c. dell'art. 14, comma 1, lett. e) d.l. 13 agosto 2011 n. 138, conv., con modif., in l. 14 settembre 2011 n. 148, che prevede l'istituzione di un collegio dei revisori dei Conti, quale "organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente", e stabilisce che, ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il collegio dei revisori debba operare in raccordo con le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. Premesso che il controllo esterno esercitato dalla Corte dei conti nei confronti degli enti locali, con l'ausilio dei collegi dei revisori dei conti, è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, e che esso concorre alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno, e che tale attribuzione trova diretto fondamento nell'art. 100

cost., il quale assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale, da intendersi oggi esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata, la disposizione impugnata mira a introdurre per le amministrazioni regionali un sistema di controllo analogo a quello già previsto, per le amministrazioni locali, dalla l. 23 dicembre 2005 n. 266, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, consentendo alla Corte dei conti, organo dello Stato-ordinamento, il controllo complessivo della finanza pubblica per tutelare l'unità economica della Repubblica ed assicurare, da parte dell'amministrazione controllata, il riesame diretto a ripristinare la regolarità amministrativa e contabile, garantendo al contempo l'autonomia delle regioni, in quanto stabilisce che i componenti dell'organo di controllo interno debbano possedere speciali requisiti professionali ed essere nominati mediante sorteggio, e che tale organo sia collegato con la Corte dei conti, istituto indipendente dal Governo, dovendosi altresì escludere che la disposizione stessa implichi una delegazione di potere regolamentare, atteso che la scelta di rimettere alla Corte dei conti la definizione dei criteri di qualificazione professionale dei membri dell'istituto organo si giustifica con la specializzazione della stessa Corte nella materia della contabilità pubblica (sentt. n. 29 del 1995, 267 del 2006, 179 del 2007).

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 20/07/2012

Numero: 198

Parti: Reg. Lazio e altro C. Pres. Cons.

Fonti: Giurisprudenza Costituzionale 2012, 4, 2840 (s.m.) (nota di: MANGIAMELI)

Classificazioni: REGIONE - Organi della Regione - - in genere

Regione - Organi della Regione - Riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali - Adozione entro sei mesi con efficacia dalla prima legislatura regionale successiva - Ricorsi delle regioni Emilia-Romagna e Umbria - Asserita irragionevolezza di un termine di cui la Regione non dispone compiutamente - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

Non è fondata, in riferimento al principio di ragionevolezza, la q.l.c. dell'art. 14, comma 1, lett. a) e b) d.l. 13 agosto 2011 n. 138, conv., con modif., in l. 14 settembre 2011 n. 148, nella parte in cui dispone che la riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali rispetto a quello attualmente in vigore deve essere adottata da ciascuna Regione entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del medesimo d.l. e deve essere efficace dalla prima legislatura regionale successiva a quella della data. La norma richiede l'«adozione» della riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, e non che entro lo stesso termine si svolga il referendum popolare sullo statuto e venga sollevata l'eventuale q.l.c.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 20/07/2012

Numero: 198

Parti: Reg. Lazio e altro C. Pres. Cons.

Fonti: Giurisprudenza Costituzionale 2012, 4, 2840 (s.m.) (nota di: MANGIAMELI)

Classificazioni: REGIONE - Organi della Regione - - in genere

Regione - Organi della Regione - Numero massimo dei consiglieri e degli assessori regionali - Riduzione degli emolumenti dei consiglieri - Istituzione di un collegio dei revisori dei conti - Ricorsi delle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Umbria e Veneto - Asserita disciplina di dettaglio in materia di competenza concorrente - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria in quanto la norma statale stabilisce le modalità con cui le regioni devono raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica fissati dal patto di

stabilità - Asserita violazione della competenza legislativa regionale residuale - Asserita violazione della potestà statutaria delle regioni - Asserita esorbitanza dello Stato dalle competenze attribuitegli in materia di struttura organizzativa delle regioni - Insussistenza - Introduzione di criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati, in coerenza con il principio di eguaglianza, nel quadro generale del contenimento della spesa pubblica - Non fondatezza della questione.

Non è fondata, in riferimento agli art. 117, 121 e 123 cost., la q.l.c. dell'art. 14, comma 1 d.l. 13 agosto 2011 n. 138, conv., con modif., in l. 14 settembre 2011 n. 148, che prevede il numero massimo di consiglieri e assessori regionali, la riduzione degli emolumenti dei consiglieri, nonché l'istituzione di un collegio dei revisori dei conti. Posto che le lett. a) e b) dell'art. 14, comma 1, fissano un limite al numero dei consiglieri e degli assessori, rapportato agli abitanti, lasciando alle regioni l'esatta definizione della composizione dei Consigli e delle Giunte regionali; che la lett. c) del medesimo comma 1 fissa un "tetto" all'ammontare degli emolumenti dei consiglieri, che non possono essere superiori a quelli previsti per i parlamentari, introducendo così un "limite complessivo", che lascia alle regioni un autonomo margine di scelta; che le lett. d) ed f) dell'art. 14, comma 1, prevedendo, rispettivamente, che il trattamento economico dei consiglieri regionali debba essere commisurato all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio, e che il loro trattamento previdenziale debba essere di tipo contributivo, pongono precetti di portata generale per il contenimento della spesa, la disposizione censurata nel suo complesso, in quanto inserita nel Titolo IV del decreto-legge, detta parametri diretti esplicitamente al "conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica", e a tal fine interviene sulla struttura organizzativa delle regioni, regolata dagli art. 121 e 123 cost., fissando un rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei consiglieri, e quindi tra elettori ed eletti (nonché tra abitanti, consiglieri e assessori), in applicazione del principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati (sentt. n. 96 del 1968, 166 del 1972, 237, 284, 297 del 2009, 326 del 2010, 91, 182 del 2011).

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 20/07/2012

Numero: 198

Parti: Reg. Lazio e altro C. Pres. Cons.

Fonti: Giurisprudenza Costituzionale 2012, 4, 2840 (s.m.) (nota di: MANGIAMELI)

Classificazioni: REGIONE - Organi della Regione - - in genere

Regione - regioni a statuto speciale - Organi della Regione - Numero dei consiglieri e degli assessori regionali - Riduzione - Adeguamento ai parametri statali quale condizione per

l'applicazione dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009 ed «elemento di riferimento per l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente» -

Imposizione di limiti e condizioni con legge ordinaria in una materia, quale la disciplina degli organi regionali e dei loro componenti, riservata agli statuti speciali adottati con legge costituzionale - Violazione delle particolari condizioni di autonomia riconosciute alle regioni a statuto speciale - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili.

È costituzionalmente illegittimo, l'art. 14, comma 2 d.l. 13 agosto 2011 n. 138, conv., con modif., in l. 14 settembre 2011 n. 148. Premesso che la disciplina relativa agli organi delle regioni a statuto speciale e ai loro componenti è contenuta nei rispettivi statuti che, essendo adottati con legge costituzionale, ne garantiscono le particolari condizioni di autonomia, secondo quanto disposto dall'art. 116 cost., sicché l'adeguamento da parte delle regioni a statuto speciale e delle province autonome ai parametri di cui all'art. 14, comma 1 d.l. n. 138 del 2011 richiede la modifica di fonti di rango costituzionale, non potendo una legge ordinaria imporre limiti e condizioni, la disposizione censurata - in base alla quale l'adeguamento ai parametri previsti dal comma 1 del medesimo articolo, riguardante il numero dei consiglieri e degli assessori regionali, nonché l'indennità e il

trattamento previdenziale dei consiglieri, e l'istituzione, da parte delle regioni, di un collegio dei revisori dei conti, quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente, è condizione per l'applicazione dell'art. 27 l. 5 maggio 2009 n. 42 ed elemento di riferimento per l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente - viola l'art. 116 cost. Restano assorbiti gli ulteriori profili.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 20/07/2012

Numero: 198

Parti: Reg. Lazio e altro C. Pres. Cons.

Fonti: Giurisprudenza Costituzionale 2012, 4, 2840 (s.m.) (nota di: MANGIAMELI)

Classificazioni: REGIONE - Organi della Regione - - in genere

Regione - Organi della Regione - Numero dei consiglieri e degli assessori regionali - Riduzione - Ricorsi della regione Trentino AltoAdige e delle province autonome di Trento e di Bolzano - Evocazione di parametri non richiamati nella delibera degli enti regionali e provinciali competenti a proporre ricorso - Inammissibilità delle questioni.

Sono inammissibili le q.l.c., in riferimento agli art. 4, n. 1), 8, n. 1), 69 e 75 dello statuto del Trentino Alto Adige, nonché all'art. 10 l. cost. n. 3 del 2001, dell'art. 14 d.l. 13 agosto 2011 n. 138, conv., con modif., in l. 14 settembre 2011 n. 148, che detta disposizioni in ordine al numero dei consiglieri e degli assessori regionali, nonché all'indennità e al trattamento previdenziale dei consiglieri, e all'istituzione, da parte delle regioni, di un collegio dei revisori dei conti, quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente. I parametri dei quali è denunciata la violazione non sono richiamati nella delibera degli enti regionali e provinciali competenti (sentt. n. 453 del 2007, 27, 311 del 2008, 205 del 2011).

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 20/07/2012

Numero: 198

Parti: Reg. Lazio e altro C. Pres. Cons.

Fonti: Giurisprudenza Costituzionale 2012, 4, 2840 (s.m.) (nota di: MANGIAMELI)

Classificazioni: REGIONE - Organi della Regione - - in genere

Regione - Organi della Regione - Numero dei consiglieri e degli assessori regionali - Riduzione - Ricorsi delle regioni Calabria e Trentino AltoAdige e delle province autonome di Trento e di Bolzano - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Difetto di motivazione - Inammissibilità delle questioni.

Sono inammissibili le q.l.c., per violazione del principio di leale collaborazione, dell'art. 14, commi 1 e 2 d.l. 13 agosto 2011 n. 138, conv., con modif., in l. 14 settembre 2011 n. 148, riguardanti il numero dei consiglieri e degli assessori regionali, nonché l'indennità e il trattamento previdenziale dei consiglieri, e l'istituzione, da parte delle regioni, di un collegio dei revisori dei conti, quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente. La censura è priva di specifica motivazione in ordine alla denunciata violazione del principio di leale collaborazione (sentt. n. 8, 114, 129, 185 del 2011).

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 20/07/2012

Numero: 198

Parti: Reg. Lazio e altro C. Pres. Cons.

Fonti: Giurisprudenza Costituzionale 2012, 4, 2840 (s.m.) (nota di: MANGIAMELI)

Classificazioni: REGIONE - Organi della Regione - - in genere

Regione - Organi della Regione - Numero dei consiglieri e degli assessori regionali - Riduzione - Ricorso delle regioni Calabria, Emilia-Romagna e Umbria - Evocazione di parametri diversi da quelli contenuti nel Titolo V della Costituzione - Mancata motivazione in ordine alla ridondanza sul riparto di competenze - Inammissibilità delle questioni.

Sono inammissibili le q.l.c., in riferimento agli art. 70 e 77 cost., dell'art. 14, comma 1 d.l. 13 agosto 2011 n. 138, conv., con modif., in l. 14 settembre 2011 n. 148, secondo cui la riduzione dei consiglieri e degli assessori deve essere adottata entro sei mesi, ma l'efficacia di tale modifica è rinviata alla successiva legislatura regionale. Le ricorrenti non spiegano infatti in che modo l'asserita violazione degli art. 70 e 77 cost. determini una compressione delle competenze delle regioni (sentt. n. 341 del 2009, 40, 52, 156 del 2010, 33 del 2011).

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 20/07/2012

Numero: 198

Parti: Reg. Lazio e altro C. Pres. Cons.

Fonti: Giurisprudenza Costituzionale 2012, 4, 2840 (s.m.) (nota di: MANGIAMELI)

Classificazioni: REGIONE - Organi della Regione - - in genere

Regione - Organi della Regione - Numero dei consiglieri e degli assessori regionali - Riduzione - Ricorso delle regioni Emilia-Romagna e Umbria - Difetto di interesse - Difetto assoluto di motivazione - Inammissibilità delle questioni.

Sono inammissibili le q.l.c., in riferimento agli art. 3 e 97 cost., dell'art. 14, comma 1 d.l. 13 agosto 2011 n. 138, conv., con modif., in l. 14 settembre 2011 n. 148, secondo cui le regioni con un numero di consiglieri regionali inferiore a quello indicato dall'articolo stesso non possono aumentarlo. Quanto alla denunciata violazione dell'art. 3 cost., difetta l'interesse alla impugnazione, poiché nessuna Regione ha attualmente un numero di consiglieri inferiore a quello indicato; quanto all'art. 97 cost., vi è difetto assoluto di motivazione.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 20/07/2012

Numero: 198

Parti: Reg. Lazio e altro C. Pres. Cons.

Fonti: Giurisprudenza Costituzionale 2012, 4, 2840 (s.m.) (nota di: MANGIAMELI)

Classificazioni: REGIONE - Organi della Regione - - in genere

Regione - Organi della Regione - Numero dei consiglieri e degli assessori regionali - Riduzione - Ricorso della Regione Basilicata - Inconferenza del parametro evocato - Inammissibilità della questione.

È inammissibile la q.l.c., in riferimento all'art. 114 cost., dell'art. 14 d.l. 13 agosto 2011 n. 138, conv., con modif., in l. 14 settembre 2011 n. 148, che detta misure riguardanti il numero dei consiglieri e degli assessori regionali, nonché il trattamento economico e previdenziale dei consiglieri, e prevede l'istituzione di un collegio dei revisori dei conti. Il parametro evocato è infatti inconferente.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 20/07/2012

Numero: 198

Parti: Reg. Lazio e altro C. Pres. Cons.

Fonti: Rivista della corte dei conti 2012, 3-4, 450

Classificazioni: REGIONE - Organi della Regione - - in genere

È infondata la q.l.c. dell'art. 14, comma 1 d.l. 13 agosto 2011 n. 138 (conv. con modificazioni dalla l. 14 settembre 2011 n. 148), il quale, nell'ambito di misure per la riduzione dei costi degli apparati istituzionali, detta, relativamente alle regioni a statuto ordinario, misure riguardanti il numero dei consiglieri e degli assessori regionali, nonché il trattamento economico e previdenziale dei consiglieri, e prevede l'istituzione di un collegio dei revisori dei conti, in riferimento agli art. 100, 103, 117, commi 2, 3, 4 e 6, 119, 121, 122 e 123 cost.

DeJure

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 28/03/2012

Numero: 70

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Campania

Fonti: Rivista della corte dei conti 2012, 1-2, 372

Classificazioni: CAMPANIA - Bilancio e contabilità

È costituzionalmente illegittimo, in relazione all'art. 81, comma 4, cost., l'art. 1, comma 5, l. reg. Campania 15 marzo 2011 n. 5, nel testo modificato dall'art. 1, comma 2, l. reg. Campania 6 dicembre 2011 n. 21, il quale autorizza l'iscrizione della somma complessiva di euro 260.000.000 nelle unità previsionali di base del bilancio regionale e prevede la relativa copertura finanziaria con quota parte dell'avanzo di amministrazione a destinazione vincolata, in quanto la modifica introdotta dalla l. reg. n. 21 cit., producendo gli stessi effetti della norma originaria dichiarata costituzionalmente illegittima, risulta inficiata dai medesimi vizi di legittimità costituzionale, non risultando che l'impiego della somma suddetta, in quanto vincolata al perseguimento delle finalità cui essa è stata destinata, possa sfuggire al divieto di utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 28/03/2012

Numero: 70

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Campania

Fonti: Rivista della corte dei conti 2012, 1-2, 372

Classificazioni: CAMPANIA - Bilancio e contabilità

È costituzionalmente illegittimo, in relazione all'art. 81, comma 4, cost., l'art. 1, comma 5, l. reg. Campania 15 marzo 2011 n. 5, che autorizza l'iscrizione della somma complessiva di euro 260.000.000 nelle unità previsionali base del bilancio regionale e prevede la relativa copertura finanziaria con quota parte dell'avanzo di amministrazione a destinazione vincolata, in quanto, in assenza dell'accertamento di tale avanzo per la mancata approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente, non risulta che la somma suddetta sia vincolata al perseguimento delle finalità cui essa è stata destinata, con conseguente deroga al divieto di utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 28/03/2012

Numero: 70

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Campania

Fonti: Giurisprudenza Costituzionale 2012, 2, 919

Giurisprudenza Costituzionale 2012, 3, 2333 (s.m.) (nota di: RIVOSECCHI)

Classificazioni: CAMPANIA - Bilancio e contabilità

Campania - Bilancio e contabilità - Autorizzazione del ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2011, entro il limite di euro 58.450.000,00, per la realizzazione di investimenti e per la partecipazione a società che svolgono attività strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione, nonché per il pagamento degli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate - Nota informativa allegata al bilancio indicativa degli oneri e degli impegni relativi a strumenti finanziari, anche derivati, assunti relativamente al 2011 - Incompletezza e mancata indicazione analitica delle unità previsionali di base e dei capitoli - Impossibilità di verificare che l'impostazione e la gestione del bilancio siano conformi alle regole di sana amministrazione, anche in riferimento agli esercizi futuri - Violazione dei principi di salvaguardia dell'equilibrio tendenziale del bilancio - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.

È costituzionalmente illegittimo il combinato disposto degli art. 5 e 10, comma 2, l. reg. Campania 15 marzo 2011 n. 5. Premesso che l'art. 62, comma 8 d.l. n. 112 del 2008, conv., con modif., in l. n. 133 del 2008, nel disporre che "Gli enti di cui al comma 2 allegano al bilancio di previsione e al bilancio consuntivo una nota informativa che evidenzia gli oneri e gli impegni finanziari, rispettivamente stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che includono una componente derivata", non si limita a richiedere un'indicazione sommaria e sintetica dei derivati stipulati dall'ente pubblico, ma pretende l'analitica definizione degli oneri già affrontati e la stima di quelli sopravvenienti sulla base delle clausole matematiche in concreto adottate con riferimento all'andamento dei mercati finanziari, in tal modo risultando inscindibilmente connessa al coordinamento della finanza pubblica, le disposizioni censurate, e segnatamente la nota informativa, allegata sub G, alla l. reg. n. 5 del 2011 (nota da cui si ricava che la Regione ha assunto oneri ed impegni relativi a strumenti finanziari, anche derivati, per un ammontare stimato, relativamente al 2011, in complessivi euro 260.000.000,00, di cui euro 200.000.000,00 per indebitamento a tasso fisso ed euro 60.000.000,00 per indebitamento a tasso variabile), redatta in termini sintetici ed incompleti, mancando l'indicazione analitica delle unità previsionali di base e dei capitoli, sui quali ricade materialmente la gestione dei contratti, appaiono pregiudizievoli degli equilibri dell'esercizio in corso e di quelli futuri, nella misura in cui non determinano le modalità di copertura degli oneri nascenti dallo sviluppo attuativo dei contratti derivati stipulati e non forniscono appropriate informazioni per adottare coerenti opzioni contrattuali ed efficaci procedure di verifica. Restano assorbite le ulteriori censure (sentt. 1 del 1966, 47 del 1967, 17 del 1968, 69 del 1989, 283, 384 del 1991, 213 del 2008, 100, 141 del 2010, 68 del 2011).

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 28/03/2012

Numero: 70

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Campania

Fonti: Giurisprudenza Costituzionale 2012, 2, 919

Giurisprudenza Costituzionale 2012, 3, 2333 (s.m.) (nota di: RIVOSECCHI)

Classificazioni: CAMPANIA - Bilancio e contabilità

Campania - Bilancio e contabilità - Autorizzazione del ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2011, entro il limite di euro 58.450.000,00, per la realizzazione di investimenti e per la partecipazione a società che svolgono attività strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione, nonché per il pagamento degli oneri di ammortamento in conto interessi ed

in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate - Assenza del dettaglio dei capitoli e delle UPB finanziate dalle operazioni di indebitamento - Impossibilità di verificare l'effettiva utilizzazione delle somme derivanti dal ricorso al mercato finanziario - Contrasto con le norme di principio statali in materia di coordinamento della finanza pubblica che pongono regole e limiti per il ricorso all'indebitamento - Violazione dei principi di salvaguardia dell'equilibrio del bilancio - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.

È costituzionalmente illegittimo l'art. 5 l. reg. Campania 15 marzo 2011 n. 5. La disposizione censurata, nell'autorizzare il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2011, entro il limite di euro 58.450.000,00, per la realizzazione di investimenti e per partecipare a società che svolgano attività strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione, nonché per il pagamento degli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate, viola gli art. 81, comma 4, 117, commi 2, lett. e), e 3, cost., stante l'assenza del dettaglio dei capitoli e delle UPB finanziate dalle operazioni di indebitamento. Il sintetico richiamo dell'allegato C alla legge denunciata contenuto nella disposizione censurata non garantisce che il nuovo ricorso all'indebitamento sia esente da vizi, in quanto non fornisce il dettaglio delle tipologie di investimento in concreto programmate allo scopo di verificare se la Regione abbia osservato le regole ed i limiti previsti dall'art. 3, commi da 16 a 19, l. n. 350 del 2003, prescrizioni costituenti contemporaneamente norme di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, comma 3, cost., essendo finalizzate a controllare l'indebitamento complessivo delle amministrazioni nell'ambito della cosiddetta finanza allargata, nonché il rispetto dei limiti interni alla disciplina dei prestiti pubblici, e principi di salvaguardia dell'equilibrio del bilancio ai sensi dell'art. 81, comma 4, cost. Restano assorbite le ulteriori censure.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 28/03/2012

Numero: 70

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Campania

Fonti: Giurisprudenza Costituzionale 2012, 2, 919

Giurisprudenza Costituzionale 2012, 3, 2333 (s.m.) (nota di: RIVOSECCHI)

Classificazioni: CAMPANIA - Bilancio e contabilità

Campania - Bilancio e contabilità -Ius superveniensche modifica la copertura del concorso nell'ammortamento mutui contratti entro il 2010 da enti locali per la realizzazione di opere pubbliche - Sanatoria, al termine dell'esercizio 2011, non soddisfattiva del principio della copertura della spesa - Disposizione che, pur non incidendo direttamente sul comma 1 dell'art. 5 della l.reg.Campania n. 5 del 2011 dichiarato incostituzionale, ne costituisce modificazione non testuale - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

Dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, l. reg. Campania 15 marzo 2011 n. 5 deriva, ai sensi dell'art. 27 l. 11 marzo 1953 n. 87, l'illegittimità costituzionale l'art. 1, comma 246, primo periodo, l. reg. 15 marzo 2011 n. 4, come sostituito dall'art. 1, comma 1, l. reg. 6 dicembre 2011 n. 21, il quale, pur non incidendo direttamente sul comma 1 dell'art. 5, ne costituisce modificazione non testuale. L'art. 1, comma 1, l. reg. n. 21 del 2011, infatti, è finalizzato a sanare con le risorse derivanti dal fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) - al termine dell'esercizio 2011 - la copertura della spesa inerente al pagamento dei contributi sui mutui contratti entro il 31 dicembre 2010 da enti locali per la realizzazione di opere pubbliche, e cioè una spesa che per sua intrinseca natura ha avuto già attuazione prima della novella regionale del dicembre 2011, sicché essa non appare soddisfattiva del principio di copertura di cui all'art. 81, comma 4, cost., anche perché il fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) è uno strumento di finanziamento statale per le aree sottoutilizzate del Paese, attraverso raccolta di risorse aggiuntive da sommarsi a quelle ordinarie ed a quelle

comunitarie e nazionali di cofinanziamento e per sua natura ha una finalità strategica e innovativa che - in assenza di apposita norma di riferimento - non appare congruente con la destinazione alla copertura di piani di ammortamento inerenti a prestiti degli enti locali già perfezionati alla data del 31 dicembre 2010 e quindi correlati ad iniziative già avviate antecedentemente alla l. reg. n. 21 del 2011.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 28/03/2012

Numero: 70

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Campania

Fonti: Giurisprudenza Costituzionale 2012, 2, 919

Giurisprudenza Costituzionale 2012, 3, 2333 (s.m.) (nota di: RIVOSECCHI)

Classificazioni: CAMPANIA - Bilancio e contabilità

Campania - Bilancio e contabilità -Ius superveniensche modifica l'art. 1 comma 5 della l.reg.n. 5 del 2011 - Autorizzazione dell'iscrizione della somma di euro 60.000.000,00 nella UPB 1.1.5 denominata «Acquedotti e disinquinamenti» - Copertura finanziaria realizzata con quota parte del risultato di amministrazione - avanzo di amministrazione a destinazione vincolata proveniente dalle risorse liberate dal POR 2000/2006 - Omessa indicazione del vincolo normativo, che legittimerebbe la deroga al divieto di utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto - Inosservanza dell'obbligo di chiarezza e verificabilità dell'informazione - Violazione del principio della corretta copertura della spesa - Illegittimità costituzionale.

È costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 5, l. reg. Campania 15 marzo 2011 n. 5, come sostituito dall'art. 1, comma 2, l. reg. n. 21 del 2011. Premesso che il POR è un programma operativo regionale, il quale definisce obiettivi specifici all'interno di «assi» prioritari su base pluriennale, per realizzare i quali è consentito far ricorso a fondi strutturali dell'Unione Europea e che, nell'arco di programmazione 2000-2006 (scadente di regola nel 2008) il POR Campania avrebbe dovuto raggiungere obiettivi di sviluppo, adeguamento strutturale, riconversione socioeconomica ed ammodernamento di sistemi di istruzione, formazione e occupazione, la disposizione censurata che, sia nel testo originario che in quello modificato, autorizza l'iscrizione della somma complessiva di euro 60.000.000,00 nelle unità previsionali di base 1.1.5 (acquedotti e disinquinamenti) con la previsione di una copertura finanziaria realizzata con quota parte dell'avanzo di amministrazione a destinazione vincolata proveniente dalle risorse liberate dal POR 2000/2006, non contiene alcun riferimento né all'eventuale proroga afferente all'utilizzazione dei fondi 2000-2006, né al preteso rapporto di specie tra le partite di spesa inserite nella UPB 1.1.5 ed il contenuto del vincolo normativo alla utilizzazione dei fondi, con conseguente violazione del principio della copertura, per omessa indicazione del vincolo normativo che legittimerebbe la deroga al divieto di utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 28/03/2012

Numero: 70

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Campania

Fonti: Giurisprudenza Costituzionale 2012, 2, 919

Giurisprudenza Costituzionale 2012, 3, 2333 (s.m.) (nota di: RIVOSECCHI)

Classificazioni: CAMPANIA - Bilancio e contabilità

Campania - Bilancio e contabilità -Ius superveniensche modifica l'art. 1 comma 5 della l.reg.n. 5 del 2011 - Presenza degli stessi vizi censurati nel ricorso dello Stato avverso la disposizione

originaria - Sottoposizione a scrutinio in applicazione del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nel giudizio in via di azione.

In forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nel giudizio in via di azione, deve essere assoggettato a scrutinio lo "ius superveniens", costituito dall'art. 1, comma 2, l. reg. Campania n. 21 del 2011 che ha modificato l'originaria formulazione dell'art. 1, comma 5, l. reg. 15 marzo 2011 n. 5, in quanto presenta gli stessi vizi censurati nel ricorso presentato dallo Stato avverso quest'ultima disposizione (sent. n. 40 del 2010).

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 28/03/2012

Numero: 70

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Campania

Fonti: Giurisprudenza Costituzionale 2012, 2, 919

Giurisprudenza Costituzionale 2012, 3, 2333 (s.m.) (nota di: RIVOSECCHI)

Classificazioni: CAMPANIA - Bilancio e contabilità

Campania - Bilancio e contabilità - Autorizzazione dell'iscrizione della somma complessiva di euro 260.000.000,00 nelle unità previsionali di base (UPB) 1.82.227 (ammortamento mutui) e 1.1.5 (acquedotti e disinquinamenti) - Copertura finanziaria realizzata con quota parte dell'avanzo di amministrazione a destinazione vincolata - Omessa indicazione del vincolo normativo, che legittimerebbe la deroga al divieto di utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto - Inosservanza dell'obbligo di chiarezza e verificabilità dell'informazione - Violazione del principio della corretta copertura della spesa - Illegittimità costituzionale.

È costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 5, l. reg. Campania 15 marzo 2011 n. 5. Premesso che i vincoli di destinazione delle risorse confluenti a fine esercizio nel risultato di amministrazione permangono anche se quest'ultimo non è capiente a sufficienza o è negativo, in coerenza con la clausola generale in materia contabile che garantisce l'esatto impiego delle risorse stanziare per specifiche finalità di legge, la disposizione censurata autorizza l'iscrizione della somma complessiva di euro 260.000.000,00 nelle unità previsionali di base (UPB) 1.82.227 (ammortamento mutui) e 1.1.5 (acquedotti e disinquinamenti) con la previsione di una copertura finanziaria realizzata con quota parte dell'avanzo di amministrazione a destinazione vincolata, laddove la legge di approvazione del bilancio di previsione e le note a corredo dello stesso omettono di individuare con esattezza le ragioni normative dei fondi vincolati, così come richiesto dai principi di chiarezza e di verificabilità dell'informazione, sicché, anche in presenza di taluni elementi sintomatici in senso contrario all'esistenza del vincolo ricavabili sia dalla tipologia delle spese finanziate con detto avanzo sia dalle osservazioni formulate dalla Corte dei conti nella relazione sul rendiconto 2008, la disposizione denunciata viola il principio della copertura per omessa indicazione del vincolo normativo, che legittimerebbe la deroga al divieto di utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 28/03/2012

Numero: 70

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Campania

Fonti: Giurisprudenza Costituzionale 2012, 2, 919

Giurisprudenza Costituzionale 2012, 3, 2333 (s.m.) (nota di: RIVOSECCHI)

Classificazioni: CAMPANIA - Bilancio e contabilità

Campania - Bilancio e contabilità - Autorizzazione dell'iscrizione nelle UPB 7.28.64 (fondi di riserva per spese obbligatorie e pagamento dei residui passivi colpiti da perenzione

amministrativa), 6.23.57 (spese generali, legali, amministrative) e 4.15.38 (assistenza sanitaria) delle somme ammontanti ad euro 600.000.000,00, nonché dell'iscrizione della somma complessiva di euro 189.000.000,00, come da allegato A della legge di bilancio 2011 (spese correnti e obbligatorie) - Copertura finanziaria realizzata attraverso l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, ancora in pendenza di accertamento per effetto della mancata approvazione del rendiconto 2010 - Inosservanza dell'obbligo di copertura credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, nonché inosservanza del criterio prudenziale - Violazione dei principi costituzionali della corretta copertura della spesa, del pareggio e dell'equilibrio tendenziale - Illegittimità costituzionale.

È costituzionalmente illegittimo l'art. 1, commi 6, 7, 8 e 9, l. reg. Campania 15 marzo 2011 n. 5. Premesso che non è conforme ai precetti dell'art. 81, comma 4, cost. realizzare il pareggio di bilancio in sede preventiva attraverso la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente, in quanto il predetto parametro costituzionale esige che l'obbligo di copertura deve comunque essere salvaguardato, attraverso la previa verifica di disponibilità delle risorse impiegate, per assicurare il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite, e premesso altresì che caratteristica fondamentale del bilancio di previsione è quella di riferirsi alle operazioni ipotizzate nell'esercizio di riferimento, le quali - proprio in base al principio costituzionale dell'equilibrio tendenziale tra spese ed entrate di cui all'art. 81, comma 4, cost. - dovrebbero compensarsi nel confronto tra attività e passività, le disposizioni censurate violano il detto principio perché dispongono: a) che la copertura finanziaria delle somme iscritte alle UPB 1.82.277, 1.1.15, 7.28.64, 6.23.57 e 4.15.38 ammontanti ad euro 660.000.000,00, nonché l'iscrizione della somma complessiva di euro 189.000.000,00, come da allegato A della legge di bilancio 2011, sia realizzata attraverso l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, ancora in pendenza di accertamento per effetto della mancata approvazione del rendiconto 2010; b) che la copertura finanziaria prevista dall'art. 1, comma 6, il quale autorizza l'iscrizione nella UPB 7.28.64, denominata «Fondi di riserva per spese obbligatorie e per il pagamento dei residui passivi colpiti da perenzione amministrativa e reclamati dai creditori», della somma di euro 300.000.000,00 per il pagamento degli impegni di spesa di parte corrente ed in conto capitale regolarmente assunti (a fronte di un ammontare di residui perenti al 31 dicembre 2008 pari a circa euro 3.700.000.000,00), ma caduti in perenzione alla chiusura dell'esercizio precedente, avvenga attraverso operazioni di compensazione che - nel caso dei residui perenti - essendo collegate a rapporti obbligatori passivi già strutturati, orientano la futura gestione del bilancio verso un inevitabile squilibrio attesa la bassa entità della percentuale di copertura tra risorse destinate alle reinscrizioni e somme afferenti ad obbligazioni passive pregresse (sentt. n. 1 del 1966, 384 del 1991, 213 del 2008, 100 del 2010, 68, 106 del 2011).

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 28/03/2012

Numero: 70

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Campania

Fonti: Foro it. 2012, 5, I, 1288

Classificazioni: CAMPANIA - Bilancio e contabilità

È incostituzionale il combinato disposto degli art. 5 e 10 comma 2, come integrato dalla nota informativa, allegata sub G l.reg. Campania 15 marzo 2011 n. 5, nella parte in cui, non determinando le modalità di copertura degli oneri nascenti dalla gestione dei contratti stipulati e non fornendo appropriate informazioni in vista della loro eventuale rinegoziazione e delle necessarie procedure di verifica (di competenza del Ministero dell'economia), è suscettibile di pregiudicare gli equilibri finanziari dell'esercizio in corso e di quelli futuri.

Utente: corco01 CORTE COSTITUZIONALE - www.iusexplorer.it - 09.01.2014

DeJure

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 28/03/2012

Numero: 70

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Campania

Fonti: Foro it. 2012, 5, I, 1288

Classificazioni: CAMPANIA - Bilancio e contabilità

È incostituzionale l'art. 5 l.reg. Campania 15 marzo 2011 n. 5, nella parte in cui, autorizzando il ricorso al mercato finanziario nell'esercizio 2011 per la realizzazione di investimenti, non fornisce il dettaglio delle tipologie di investimento in concreto programmate e non consente, pertanto, di verificare che la somma derivante dal ricorso al mercato finanziario sia attivata effettivamente per spese d'investimento, nel rispetto delle regole e dei limiti fissati dall'art. 3 commi 16-19 l. 24 dicembre 2003 n. 350 (legge finanziaria 2004), come modificato dall'art. 62 comma 9 d.l. 25 giugno 2008 n. 112, conv., con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2008 n. 133.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 28/03/2012

Numero: 70

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Campania

Fonti: Foro it. 2012, 5, I, 1288

Classificazioni: CAMPANIA - Bilancio e contabilità

È incostituzionale l'art. 1 comma 246 primo periodo l. reg. Campania 15 marzo 2011 n. 4, come sostituito dall'art. 1 comma 1 l. reg. Campania 6 dicembre 2011 n. 21, nella parte in cui, stanziando, nell'ambito della politica regionale finanziaria dal fondo per le aree sottoutilizzate (Fas), somme destinate al pagamento dei mutui contratti entro il 31 dicembre 2010 da enti locali per la realizzazione di opere pubbliche, si riferisce ad una spesa già effettuata e non suscettibile di essere finanziata dal Fas.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 28/03/2012

Numero: 70

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Campania

Fonti: Foro it. 2012, 5, I, 1288

Classificazioni: CAMPANIA - Bilancio e contabilità

È incostituzionale l'art. 1 comma 5 l. reg. Campania 15 marzo 2011 n. 5, come sostituito dall'art. 1 comma 2 l. reg. Campania 6 dicembre 2011 n. 21, nella parte in cui, intendendo derogare al divieto di utilizzazione dell'avanzo di amministrazione prima che esso risulti certificato con l'approvazione del rendiconto della Regione per l'esercizio finanziario precedente, non contiene elementi sufficienti a ritenere la spesa per "acquedotti e disinquinamenti" sia coperta da risorse ad essa specificamente riservate ed effettivamente disponibili nell'ambito del programma operativo regionale 2000-2006.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 28/03/2012

Numero: 70

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Campania

Fonti: Foro it. 2012, 5, I, 1288

Classificazioni: CAMPANIA - Bilancio e contabilità

È incostituzionale l'art. 1, commi da 5 (nel testo originario della norma) a 9, l. reg. Campania 15 marzo 2011 n. 5, nella parte in cui stabilisce che alla copertura finanziaria delle spese ivi previste per l'anno 2011 si provveda mediante quote parti dell'avanzo di amministrazione relativo al 2010, pur non essendo stata ancora certificata l'effettiva disponibilità di tale avanzo con l'approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2010; è altresì incostituzionale l'art. 1, 6° comma, in quanto l'entità particolarmente modesta dello stanziamento da esso previsto, destinato ad alimentare il fondo per il pagamento dei residui perenti, non risponde al criterio della prudenza nel prevedere l'ammontare della spesa da sostenere per il pagamento dei debiti iscritti fra i menzionati residui.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 28/03/2012

Numero: 70

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Campania

Fonti: Redazione Giuffrè 2012

Classificazioni: CAMPANIA - Bilancio e contabilità

La Corte costituzionale dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 l. 11 marzo 1953 n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 comma 246 primo periodo l. reg. Campania 15 marzo 2011 n. 4, come sostituito dall'art. 1 comma 1 l. reg. Campania 6 dicembre 2011 n. 21.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 28/03/2012

Numero: 70

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Campania

Fonti: Redazione Giuffrè 2012

Classificazioni: CAMPANIA - Bilancio e contabilità

La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, l.reg. Campania n. 5 del 2011, come sostituito dall'art. 1, comma 2, l.reg. Campania n. 21 del 2011. La fattispecie dell'art. 1, comma 5, è diversa da quella degli altri commi impugnati: viene infatti invocato dal legislatore campano un vincolo di destinazione sia delle somme originariamente stanziare sia di quelle risultanti dalla novella intervenuta nel dicembre 2011. Ferma restando questa regola eccezionale in ordine alla utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto vincolato, la legge di approvazione del bilancio di previsione e le note a corredo dello stesso devono tuttavia individuare con esattezza le ragioni normative dei fondi vincolati, nel rispetto dei principi di chiarezza e di verificabilità dell'informazione. La Regione, tuttavia, non ha mai compilato l'apposito allegato al bilancio previsto dall'art. 18, comma 11, lett. a), l.reg. di contabilità n. 7 del 2002 per il confronto tra entrate e spese a destinazione vincolata il quale, invece, deve costituire un indefettibile strumento di controllo per la costruzione dell'equilibrio del bilancio. All'assenza della nota prevista dalla legge di contabilità regionale si accompagna il silenzio della Regione circa i presupposti normativi dell'utilizzazione in deroga al principio generale del previo accertamento del risultato di amministrazione complessivo. Anche l'art. 1, comma 2, l.reg. n. 21 del 2011 viola dunque il principio della copertura per omessa indicazione del vincolo normativo, che legittimerebbe la deroga al divieto di utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto; conseguentemente esso produce gli stessi effetti della norma originaria. Dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, deriva, ai sensi dell'art. 27 l. 11 marzo 1953 n. 87, l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 1 l. reg. Campania n. 21 del 2011, il quale, pur non incidendo direttamente sul comma 1 dell'art. 5, ne costituisce modificazione non testuale, in quanto finalizzato a sanare – al termine dell'esercizio 2011 – la copertura della spesa inerente al pagamento dei contributi sui mutui

contratti entro il 31 dicembre 2010 da enti locali per la realizzazione di opere pubbliche. È evidente che per sua intrinseca natura detta spesa ha avuto già attuazione prima della novella regionale del dicembre 2011 e, per questo motivo, anche la nuova norma non appare soddisfacente del principio di copertura di cui all'art. 81, quarto comma, cost.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 28/03/2012

Numero: 70

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Campania

Fonti: Rivista della corte dei conti 2012, 1-2, 372

Classificazioni: CAMPANIA - Bilancio e contabilità

È costituzionalmente illegittimo, in relazione agli art. 81, comma 4, e 117, comma 2, lett. e), cost., il combinato disposto degli art. 5 e 10, comma 2, l. reg. Campania 15 marzo 2011 n. 5, i quali prevedono l'autorizzazione del ricorso al mercato finanziario nell'esercizio 2011 per la realizzazione di investimenti e per partecipare a società che svolgano attività strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione regionale, in quanto la disciplina censurata non garantisce l'analitica definizione degli oneri già affrontati e la stima di quelli sopravvenienti sulla base delle clausole matematiche in concreto adottate con riferimento all'andamento dei mercati finanziari, omettendo così di offrire le necessarie informazioni a salvaguardia degli equilibri di bilancio ex art. 81, comma 4, cost., nonché dei principi di coordinamento della finanza pubblica desumibili dalla legislazione statale.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 28/03/2012

Numero: 70

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Campania

Fonti: Rivista della corte dei conti 2012, 1-2, 372

Classificazioni: CAMPANIA - Bilancio e contabilità

È costituzionalmente illegittimo, in riferimento agli art. 81, comma 4, 117, comma 2, lett. e), e comma 3, cost., l'art. 51. reg. Campania 15 marzo 2011 n. 5, nella parte in cui autorizza il ricorso al mercato finanziario nell'esercizio 2011 per la realizzazione d'investimenti e per partecipare a società che svolgano attività strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione, in quanto la disposizione censurata, non fornendo il dettaglio delle tipologie di investimento in concreto programmate allo scopo di verificare se la regione abbia osservato le regole e i limiti previsti dall'art. 1, commi 16-19, l. 24 dicembre 2003 n. 350 (legge finanziaria 2004), che costituiscono norme di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, comma 3, cost. e principi di salvaguardia dell'equilibrio del bilancio ai sensi dell'art. 81, comma 4, cost.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 28/03/2012

Numero: 70

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Campania

Fonti: Rivista della corte dei conti 2012, 1-2, 372

Classificazioni: CAMPANIA - Bilancio e contabilità

È costituzionalmente illegittimo, in relazione all'art. 81, comma 4, cost., l'art. 1, comma 1, l. reg. Campania 6 dicembre 2011 n. 21, il quale prevede la sanatoria, al termine dell'esercizio 2011, della copertura, mediante ricorso alle risorse - integrative di quelle ordinarie e di quelle comunitarie e nazionali di cofinanziamento - del Fondo per le aree sottoutilizzate (Fas), della spesa inerente il

pagamento dei contributi sui mutui contratti entro il 31 dicembre 2010 dagli enti locali per la realizzazione di opere pubbliche, in quanto, trattandosi di spesa già eseguita alla data di approvazione della legge, essa non è suscettibile di copertura successivamente all'epoca in cui avrebbe dovuto essere disposto l'integrale finanziamento dell'intervento.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 28/03/2012

Numero: 70

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Campania

Fonti: Rivista della corte dei conti 2012, 1-2, 372

Classificazioni: CAMPANIA - Bilancio e contabilità

È costituzionalmente illegittimo, in relazione all'art. 81, comma 4, cost., l'art. 1, commi 6-9, l. reg. Campania 15 marzo 2011 n. 5, che consente la copertura finanziaria di oneri di spesa mediante l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione, pur in assenza dell'accertamento di tale avanzo per la mancata approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente.

Utente: corco01 CORTE COSTITUZIONALE - www.iusexplorer.it - 09.01.2014

• Considerato in diritto

1. (Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 5, 6, 7, 8 e 9, e 5, anche in riferimento alla nota informativa di cui all'art. 10, comma 2, allegato G, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013), pubblicata nel B.U.R. n. 18 del 16 marzo 2011.

2. (I commi 5, 6, 7, 8 e 9 dell'art. 1 sono stati impugnati in relazione all'art. 81, quarto comma, della Costituzione ed ai principi generali sul sistema contabile dello Stato ricavabili dall'art. 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost., perché dispongono che la copertura finanziaria delle somme iscritte alle UPB 1.82.277, 1.1.15, 7.28.64, 6.23.57 e 4.15.38 ammontanti ad euro 660.000.000,00, nonché l'iscrizione della somma complessiva di euro 189.000.000,00, come da allegato A della legge di bilancio 2011, sia realizzata attraverso l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, ancora in pendenza di accertamento per effetto della mancata approvazione del rendiconto 2010.

L'art. 1, comma 6, della predetta legge regionale è ulteriormente censurato dal Presidente del Consiglio dei ministri per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto l'entità di tale stanziamento non appare improntata al criterio della prudenza, tenuto conto che l'ammontare dei residui perenti al 31 dicembre 2008, ultimo dato ufficiale disponibile, era pari a circa euro 3.700.000.000,00.

In proposito, viene richiamata la delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, n. 14/AUT/2006, secondo la quale la dotazione del fondo per il pagamento dei residui perenti, per assicurare sufficiente garanzia di assolvimento delle obbligazioni assunte, dovrebbe avere una consistenza pari ad almeno il 70% delle somme cancellate dalle scritture contabili per tale causale. L'art. 1, comma 5, autorizza l'iscrizione della somma complessiva di euro 260.000.000,00 nelle seguenti unità previsionali di base (UPB): 1.82.227, denominata «Contributi per concorso nell'ammortamento di mutui», per euro 200.000.000,00; 1.1.5, denominata «Acquedotti e disinquinamenti», per euro 60.000.000,00. La disposizione prevede altresì che alla copertura finanziaria si faccia fronte con quota parte dell'avanzo di amministrazione a destinazione vincolata. L'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 6 dicembre 2011, n. 21 (Ulteriori disposizioni urgenti in materia di finanza regionale), ha modificato la copertura del concorso nell'ammortamento mutui, sostituendo il comma 246 dell'art. 1 della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2011), nel modo seguente: «Nell'ambito della politica regionale finanziata dal fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) all'esito

dell'approvazione del programma attuativo regionale, ai sensi della Del. n. 166 del 2007, come modificata dalla Del. n. 1 del 2009, ed alla piena disponibilità delle risorse programmate, sono stanziati, per il triennio 2011-2013, risorse finanziarie, pari ad euro 200.000.000,00 per ogni annualità, per complessivi euro 600.000.000,00, per provvedere al pagamento dei contributi sui mutui contratti entro il 31 dicembre 2010 da Enti locali per la realizzazione di opere pubbliche, ai sensi della legge regionale 31 ottobre 1978, n. 51 (Normativa regionale per la programmazione, il finanziamento e la esecuzione di lavori pubblici e di opere di pubblico interesse, snellimento delle procedure amministrative, deleghe e attribuzioni agli Enti locali), della legge regionale 12 dicembre 1979, n. 42 (Interventi regionali per la costruzione, l'ampliamento, il miglioramento, il completamento e l'acquisto di impianti e attrezzature sportive per la promozione e la diffusione della pratica sportiva), della legge regionale 6 maggio 1985, n. 50 (Contributo della Regione per opere di edilizia scolastica) e della legge regionale 27 febbraio 2007, n. 3 (Disciplina dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture in Campania). La UPB 1.1.1. è incrementata di euro 1.100.000,00 per fronteggiare la grave situazione di dissesto idraulico idrogeologico che interessa il territorio regionale di cui euro 550.000,00 destinati al consorzio di bonifica Destra fiume Sele». L'art. 1, comma 2, della citata legge della Regione Campania n. 21 del 2011 ha inoltre sostituito l'art. 1, comma 5, della legge della Regione Campania n. 5 del 2011, che ha conseguentemente assunto il seguente tenore: «È autorizzata l'iscrizione della somma di euro 60.000.000,00 nella UPB 1.1.5 denominata "Acquedotti e disinquinamenti". Per la copertura finanziaria si fa fronte con quota parte del risultato di amministrazione - avanzo di amministrazione a destinazione vincolata proveniente dalle risorse liberate dal POR 2000/2006».

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

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

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

L'art. 1, comma 9, autorizza l'iscrizione della somma complessiva di euro 189.000.000,00 come da elenco allegato sotto la lettera A (detta tabella contempla una serie analitica di spese, di cui euro 177.373.313,39 destinate a spese correnti e obbligatorie), prevedendo che la copertura finanziaria sia assicurata con quota parte delle economie di cui al precedente comma. L'art. 1 della legge della Regione Campania 4 agosto 2011, n. 15 (Variazioni al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011), ha introdotto modificazioni nello stato di previsione dell'entrata, disponendo (tabella A,

colonna competenza) la riduzione della UPB 15.49.90 - parte entrata - denominata «Avanzo di amministrazione», per euro 189.000.000,00.

2.1. (Le censure rivolte all'art. 1, commi 6, 7, 8 e 9, della legge regionale n. 5 del 2011 in relazione all'impiego dell'avanzo di amministrazione 2010 al bilancio 2011 sono fondate.

Non è infatti conforme ai precetti dell'art. 81, quarto comma, Cost. realizzare il pareggio di bilancio in sede preventiva attraverso la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente.

Neppure l'effetto delle nuove norme regionali sulle disposizioni impugnate è riuscito a sanare il vizio originario. Le norme modificative dei commi 7 e 8 hanno ridotto gli stanziamenti iniziali coperti con l'avanzo di amministrazione: quindi hanno diminuito l'entità complessiva delle poste prive di copertura, lasciando tuttavia inalterato il problema che ha dato luogo all'impugnazione del Presidente del Consiglio dei ministri.

Analogamente, la modifica introdotta dall'art. 1 della legge della Regione Campania n. 15 del 2011, ha aggravato la contraddittorietà dell'art. 1, comma 9, della legge impugnata. La norma originaria traeva la copertura della spesa di euro 189.000.000,00 dalle economie di spesa del comma precedente, il quale prevedeva uno stanziamento complessivo di euro 25.000.000,00 palesemente inferiore alla spesa programmata. La modifica intervenuta ha ridotto di pari importo l'avanzo di amministrazione presunto, lasciando immutato il comma 9 e l'allegato sub A comprendente l'originaria serie di spese, in ordine alle quali la mancata copertura permane con maggiore evidenza rispetto alla precedente situazione. Peraltro, nell'allegato A sono presenti in percentuale preponderante spese correnti ed obbligatorie (ivi comprese quelle di personale) le quali - per loro intrinseca natura - vengono attivate fin dall'inizio dell'esercizio finanziario.

La legge della Regione Campania n. 7 del 2002 stabilisce all'art. 44, commi 2 e 3, che «2. Il risultato di amministrazione è accertato con l'approvazione del rendiconto e può consistere in un avanzo o in un disavanzo di amministrazione. Esso è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi. 3. L'utilizzo dell'avanzo di amministrazione può avvenire soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente»

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

Entrambe le norme sono dunque preclusive della soluzione legislativa impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri. Quel che è più importante, esse sono strettamente collegate ai principi costituzionali della corretta copertura della spesa e della tutela degli equilibri di bilancio, consacrati nell'art. 81, quarto comma, Cost.

In altre parole, anche se la regola violata dalla Regione nel caso di specie non fosse codificata nella pertinente legislazione di settore, l'obbligo di copertura avrebbe dovuto essere osservato, attraverso la previa verifica di disponibilità delle risorse impiegate, per assicurare il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite. È costante orientamento di questa Corte, in relazione al parametro dell'art. 81, quarto comma, Cost., che la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (sentenze n. 106 del 2011, n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966).

Nella memoria e nella discussione orale la Regione resistente ha sostenuto che l'avanzo di amministrazione, ancorché non accertato attraverso l'approvazione del rendiconto, risulterebbe del

tutto attendibile, in considerazione della serie storica dei risultati di amministrazione, la quale sarebbe costante nella prevalenza delle attività sulle passività. Ciò anche alla luce della rilevante massa di residui attivi presenti nel progetto di bilancio consuntivo redatto dalla Giunta, ma non ancora approvato dal Consiglio. In particolare, la Regione ha posto l'attenzione sui diversi concetti di iscrizione ed utilizzazione dell'avanzo presunto di amministrazione, sostenendo che, nel caso di specie, si verterebbe nella prima ipotesi, la quale sarebbe consentita dall'ordinamento contabile regionale (art. 18, comma 6, della legge regionale n. 7 del 2002). A differenza dell'utilizzazione, l'iscrizione costituirebbe un dato puramente formale, improduttivo di effetti giuridici negativi per l'equilibrio del bilancio.

Le considerazioni esposte non sono fondate, né con riguardo alla pretesa di ritenere legittimo il pareggio del bilancio preventivo attraverso l'applicazione di un avanzo così stimato, né con riguardo all'invocata solidità storica del bilancio regionale.

Nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti.

La Regione Campania, calcolando nella quantificazione preventiva un avanzo presunto ed - in quanto tale - giuridicamente inesistente, ha ampliato in modo illegittimo il ventaglio di spesa autorizzata attraverso l'iscrizione delle partite previste nell'art. 1, commi 6, 7, 8 e 9. Né in contrario può addursi - come fa la Regione resistente - la disposizione contenuta nell'art. 18, comma 6, della legge regionale n. 7 del 2002, la quale, prevedendo che «Tra le entrate o le spese di cui alla lettera b) del comma 3 è iscritto il presunto avanzo o disavanzo di amministrazione, calcolato senza tener conto delle somme di cui al comma 5», non fa altro che ribadire il carattere formale dell'eventuale iscrizione dell'avanzo presunto di amministrazione, per sua natura inidoneo a legittimare autorizzazioni di spesa fino all'approvazione in sede di rendiconto. Una diversa interpretazione, ancorché logicamente incompatibile col già citato disposto dell'art. 44, comma 3, della stessa legge regionale, la renderebbe costituzionalmente illegittima per evidente contrasto col principio di equilibrio del bilancio contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost.

È bene altresì ricordare che l'avanzo di amministrazione costituisce una specie della più ampia categoria del risultato di amministrazione, il quale - per effetto della somma algebrica tra residui attivi, passivi e fondo di cassa - può avere quale esito l'avanzo, il disavanzo o il pareggio.

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

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

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

esercizio inoltrato, un risultato negativo certo e più difficile da correggere nel residuo arco temporale annuale a disposizione.

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

Nel caso in esame, peraltro, la situazione di pregiudizio per gli equilibri di bilancio viene aggravata dalla natura corrente e/o obbligatoria delle spese coperte con l'avanzo di amministrazione presunto. Detta categoria di passività è caratterizzata, per sua intrinseca natura, dalla doverosità e dalla scadenza obbligatoria dei pertinenti esborsi, assolutamente irriducibili ai tempi ed all'alea della procedura di verifica ed approvazione dell'avanzo di amministrazione.

La disciplina giuridicamente e temporalmente incompressibile delle obbligazioni passive correlate alle impugnate disposizioni autorizzatorie della spesa contrasta in radice la tesi regionale della semplice iscrizione dell'avanzo, improduttiva di effetti giuridici.

Anche l'invocata solidità storica del bilancio regionale non può essere condivisa.

In relazione ai termini con cui la questione viene prospettata, occorre considerare, in direzione argomentativa opposta a quella della Regione resistente, che la Corte dei conti, Sezione regionale della Campania - nell'esercizio della funzione di controllo sul rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2008 - ultimo rendiconto approvato alla data di approvazione del bilancio 2011 - ha avuto modo di accertare (delibera n. 245 del 2011) rilevanti criticità nella struttura e nell'equilibrio della situazione economico finanziaria della Regione stessa. Esse possono essere così riassunte: mancata imputazione delle risorse affluite nei conti di tesoreria, ivi conservate per lunghi periodi sì da pregiudicare il regolare accertamento delle pertinenti entrate; "superfetazione" di residui attivi e passivi attraverso un anomalo passaggio nelle partite di giro di somme per molto tempo in attesa di definitiva imputazione; mantenimento di un ingente volume di residui attivi, a fronte dei quali non esiste il correlato credito per effetto della già avvenuta riscossione nelle contabilità speciali.

L'analisi puntuale della Sezione regionale campana della Corte dei conti in ordine alla precarietà degli equilibri del bilancio consuntivo campano, unitamente al rilievo che la Regione risulta tuttora interessata agli obblighi del piano di rientro sanitario, la cui disciplina presuppone la deficitarietà strutturale di un settore di spesa il quale rappresenta una percentuale preponderante delle uscite regionali, contesta - anche sotto il profilo fattuale - la tesi difensiva della Regione Campania.

2.2. (In relazione all'insufficiente stanziamento del fondo per il pagamento dei residui perenti, la difesa della Regione ritiene inconferente il parametro indicato nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri per censurare la dimensione percentuale dello stanziamento destinato a fronteggiare i residui perenti rispetto al complesso delle scritture di tale natura eliminate dal bilancio consuntivo. Una pronuncia in sede di controllo della Corte dei conti (Sezione delle Autonomie - delibera n. 14/AUT/2006) non potrebbe infatti costituire riferimento normativo nel giudizio di legittimità costituzionale.

Quanto all'attendibilità della stima contenuta nel bilancio di previsione 2011, la Regione produce una serie di riferimenti storici inerenti ai pagamenti dei residui perenti, dai quali emerge che lo stanziamento di euro 300.000.000,00 si colloca in una fascia mediana rispetto a detti valori. Questo confermerebbe un comportamento diligente e prudentiale nel definire detta partita di spesa.

Infine, viene richiamata la legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2012 e Bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014), nella quale il pertinente stanziamento sarebbe elevato ad euro 500.000.000,00, a dimostrazione della volontà della Regione di attenersi ai canoni di sana gestione finanziaria proposti dalla Corte dei conti.

L'assunto della difesa regionale non può essere condiviso. La perenzione amministrativa - come è noto - consiste nell'eliminazione dalla contabilità finanziaria dei residui passivi non smaltiti,

decorso un breve arco temporale dall'esercizio in cui è stato assunto il relativo impegno. Essa, fino alla decorrenza dei termini per la prescrizione, non produce però alcun effetto sul diritto del creditore, la cui posizione è assolutamente intangibile da parte dei procedimenti contabili. Per questo motivo l'amministrazione debitrice deve essere sempre pronta a pagare secondo i fisiologici andamenti dell'obbligazione passiva: le somme eliminate, ma correlate a rapporti obbligatori non quiescenti, devono quindi essere reiscritte nell'esercizio successivo a quello in cui è maturata la perenzione per onorare i debiti alle relative scadenze.

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

Non può essere condivisa l'opinione della Regione resistente, la quale ricava dall'assenza di una precisa disposizione in tema di rapporti tra residui perenti e risorse destinate alla loro reiscrizione l'assoluta irrilevanza della censura formulata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

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

Poiché dette operazioni compensative sono collegate - nel caso dei residui perenti - a rapporti obbligatori passivi già strutturati, è di tutta evidenza che una percentuale di copertura così bassa tra risorse destinate alle reiscrizioni e somme afferenti ad obbligazioni passive pregresse orienta la futura gestione del bilancio verso un inevitabile squilibrio.

Neppure convincono i dati storici presentati dalla difesa della resistente circa i pagamenti in conto residui perenti degli anni precedenti: essi non garantiscono affatto l'avvenuta soddisfazione di tutti i creditori scaduti, i quali nei bilanci consuntivi degli anni precedenti sono stimati in misura notevolmente superiore.

Quanto al richiamato aumento dello stanziamento specifico nel bilancio di previsione 2012, l'argomento è inconferente in quanto riferito ad un esercizio successivo, condizionato da scadenze obbligatorie temporalmente differenziate. Questa Corte ha già avuto modo di ricordare che l'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese incidenti sull'esercizio in corso e che deve essere perseguito il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite, valutando gli oneri gravanti sui pertinenti diversi esercizi (sentenze n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966).

2.3. (La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, è fondata con riguardo sia alla denunciata formulazione originaria sia a quella risultante dalle modifiche apportate dal comma 2 dell'art. 1 della legge della Regione Campania n. 21 del 2011. In particolare, detto *ius superveniens* presenta gli stessi vizi censurati nel ricorso dello Stato e, pertanto, in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nel giudizio in via di azione (*ex plurimis*, sentenza n. 40 del 2010), deve essere assoggettato a scrutinio e dichiarato costituzionalmente illegittimo.

La fattispecie dell'art. 1, comma 5, è diversa da quella degli altri commi impugnati: viene infatti invocato dal legislatore campano un vincolo di destinazione sia delle somme originariamente stanziare sia di quelle risultanti dalla precitata novella intervenuta nel dicembre 2011.

È necessario premettere che i vincoli di destinazione delle risorse confluenti a fine esercizio nel risultato di amministrazione permangono anche se quest'ultimo non è capiente a sufficienza o è negativo: in questi casi l'ente deve ottemperare a tali vincoli attraverso il reperimento delle risorse necessarie per finanziare gli obiettivi, cui sono dirette le entrate vincolate refluite nel risultato di amministrazione negativo o incapiente.

A ben vedere, questa eccezione non è riconducibile alla ratio intrinseca dell'istituto del risultato presunto (la cui disciplina è preordinata piuttosto alla prudente cautela nella gestione delle uscite), bensì alla clausola generale in materia contabile che garantisce l'esatto impiego delle risorse stanziare per specifiche finalità di legge.

Ferma restando questa regola eccezionale in ordine alla utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto vincolato, la legge di approvazione del bilancio di previsione e le note a corredo dello stesso devono tuttavia individuare con esattezza le ragioni normative dei fondi vincolati, nel rispetto dei principi di chiarezza e di verificabilità dell'informazione.

Come è stato sottolineato anche dalla Corte dei conti, Sezione regionale della Campania, nella richiamata relazione al rendiconto 2008, la Regione non ha mai compilato l'apposito allegato al bilancio previsto dall'art. 18, comma 11, lettera a), della legge regionale di contabilità n. 7 del 2002 per il confronto tra entrate e spese a destinazione vincolata il quale, invece, deve costituire un indefettibile strumento di controllo per la costruzione dell'equilibrio del bilancio. All'assenza della nota prevista dalla legge di contabilità regionale si accompagna il silenzio della Regione circa i presupposti normativi dell'utilizzazione in deroga al principio generale del previo accertamento del risultato di amministrazione complessivo.

Con riguardo alla spesa in esame, non è possibile dunque ricavare da alcuna fonte informativa gli estremi delle disposizioni inerenti allo specifico vincolo di cui alla somma di euro 60.000.000,00 destinata ad acquedotti e disinquinamento, essendo stato inserito nella modifica intervenuta nel dicembre 2011 un semplice riferimento al programma operativo regionale (POR) 2000-2006. Peraltro, alcuni elementi sintomatici in senso contrario all'esistenza del vincolo si possono ricavare sia dalla tipologia delle spese finanziate con detto avanzo sia dalle osservazioni formulate dalla Corte dei conti nella relazione sul rendiconto 2008.

L'art. 1, comma 5, della legge regionale n. 5 del 2011 dispone: «è autorizzata l'iscrizione della somma complessiva di euro 260.000.000,00 nelle seguenti unità previsionali di base (UPB): 1.82.227 denominata 'Contributi per concorso nell'ammortamento di mutui' per euro 200.000.000,00 e 1.1.5 denominata 'Acquedotti e disinquinamenti' per euro 60.000.000,00. Per la copertura finanziaria si farà fronte con quota parte del risultato di amministrazione - avanzo di amministrazione a destinazione vincolata».

La norma in questione ha subito modificazioni dirette e indirette per effetto della successiva legge della Regione Campania n. 21 del 2011, il cui art. 1, commi 1 e 2, recita: «1. Il comma 246 dell'articolo 1 della legge regionale 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011 - 2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011), è sostituito dal seguente: "246. Nell'ambito della politica regionale finanziata dal fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) all'esito dell'approvazione del programma attuativo regionale, ai sensi della delibera CIPE n. 166 del 2007, come modificata dalla delibera CIPE n. 1 del 2009, ed alla piena disponibilità delle risorse programmate, sono stanziare, per il triennio 2011-2013, risorse finanziarie, pari ad euro 200.000.000,00 per ogni annualità, per complessivi euro 600.000.000,00, per provvedere al pagamento dei contributi sui mutui contratti entro il 31 dicembre 2010 da Enti locali per la realizzazione di opere pubbliche, ai sensi della legge regionale 31 ottobre 1978, n. 51 (Normativa regionale per la programmazione, il finanziamento e la esecuzione di lavori pubblici e di opere di pubblico interesse, snellimento delle procedure amministrative, deleghe e attribuzioni agli Enti locali), della legge regionale 12 dicembre 1979, n. 42 (Interventi regionali per la costruzione, l'ampliamento, il miglioramento, il completamento e l'acquisto di impianti e attrezzature sportive per la promozione e la diffusione della pratica sportiva), della legge regionale 6 maggio 1985, n. 50 (Contributo della Regione per opere di edilizia scolastica) e della legge regionale 27 febbraio 2007, n. 3 (Disciplina dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture in Campania). La UPB 1.1.1 è incrementata di euro 1.100.000,00 per fronteggiare la grave situazione di dissesto idraulico idrogeologico che interessa il territorio regionale di cui euro 550.000,00 destinati al consorzio di bonifica Destra fiume Sele. 2. Il comma 5 dell'articolo 1 della legge regionale 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e

bilancio di previsione per il triennio 2011-2013), è sostituito dal seguente: "5. E' autorizzata l'iscrizione della somma di euro 60.000.000,00 nella UPB 1.1.5 denominata "Acquedotti e disinquinamenti". Per la copertura finanziaria si fa fronte con quota parte del risultato di amministrazione - avanzo di amministrazione a destinazione vincolata proveniente dalle risorse liberate dal POR 2000/2006».

Il primo comma mira ad assicurare alla prima tipologia di spesa una nuova copertura, mentre il secondo aggiunge al precedente generico richiamo del vincolo un semplice riferimento al POR 2000-2006.

Il POR è - come noto - un programma operativo regionale, il quale definisce obiettivi specifici all'interno di "assi" prioritari su base pluriennale, per realizzare i quali è consentito far ricorso a fondi strutturali dell'Unione Europea. Nell'arco di programmazione 2000-2006 (scadente di regola nel 2008) il POR Campania avrebbe dovuto raggiungere obiettivi di sviluppo, adeguamento strutturale, riconversione socioeconomica ed ammodernamento di sistemi di istruzione, formazione e occupazione. Nella norma impugnata e in quella modificativa non v'è alcun riferimento, né all'eventuale proroga afferente all'utilizzazione dei fondi 2000-2006, né al preteso rapporto di specie tra le partite di spesa inserite nella UPB 1.1.5 ed il contenuto del vincolo normativo alla utilizzazione dei fondi. Anzi, alcune tipologie di spesa di natura corrente ed obbligatoria, comprese nel dettaglio della predetta UPB, appaiono connotate da obiettivi elementi di incompatibilità con l'esecuzione di un progetto finalizzato.

Elementi indiretti di conferma circa l'insussistenza del vincolo si ricavano anche dalla menzionata relazione al rendiconto del 2008 della Corte dei conti, Sezione regionale della Campania, ove viene censurata l'eccessiva frequenza di fenomeni di utilizzazione diversa dal pertinente scopo di fondi vincolati, poiché questa prassi espone la Regione al rischio di non poter più ricostituire i mezzi necessari a fronteggiare le finalità di legge correlate ai fondi stessi.

Anche l'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 21 del 2011 viola dunque il principio della copertura per omessa indicazione del vincolo normativo, che legittimerebbe la deroga al divieto di utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto. Conseguentemente esso produce gli stessi effetti della norma originaria.

Dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, deriva, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 1 di detta legge reg. Campania n. 21 del 2011, il quale, pur non incidendo direttamente sul comma 1 dell'art. 5, ne costituisce modificazione non testuale. Tale comma 1 dell'art. 1 della legge reg. Campania n. 21 del 2011 è finalizzato a sanare - al termine dell'esercizio 2011 - la copertura della spesa inerente al pagamento dei contributi sui mutui contratti entro il 31 dicembre 2010 da enti locali per la realizzazione di opere pubbliche. È evidente che per sua intrinseca natura detta spesa ha avuto già attuazione prima della novella regionale del dicembre 2011 e, per questo motivo, anche la nuova norma non appare soddisfacente del principio di copertura di cui all'art. 81, quarto comma, Cost. Peraltro, per la destinazione vincolata del fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) si presenta analogo problema rispetto al POR, dal momento che lo stesso è uno strumento di finanziamento statale per le aree sottoutilizzate del Paese, attraverso raccolta di risorse aggiuntive da sommarsi a quelle ordinarie ed a quelle comunitarie e nazionali di cofinanziamento. Esso per sua natura ha quindi una finalità strategica e innovativa che - in assenza di apposita norma di riferimento - non appare congruente con la destinazione alla copertura di piani di ammortamento inerenti a prestiti degli enti locali già perfezionati alla data del 31 dicembre 2010 e quindi correlati ad iniziative già avviate antecedentemente alla legge della Regione Campania n. 21 del 2011.

3. (L'art. 5 è stato censurato, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost., nella parte in cui autorizza il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2011, entro il limite di euro 58.450.000,00, per la realizzazione di investimenti e per partecipare a società che svolgano attività strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione,

nonché per il pagamento degli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate.

Secondo il ricorrente tale norma, non contenendo il dettaglio dei capitoli e delle unità previsionali di base (UPB), non consentirebbe di verificare se la somma derivante dal ricorso al mercato finanziario sia utilizzata effettivamente per spese di investimento e per questo sarebbe in contrasto con «l'art. 3, commi 16-21-bis, della legge statale n. 350/2003, convertito nella legge n. 133/2008, che costituiscono norme di principio di coordinamento della finanza pubblica a cui le regioni devono attenersi».

La relazione tecnica del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, assunta a supporto istruttorio della decisione del Consiglio dei Ministri, individua più correttamente il parametro interposto nell'art. 3, commi da 16 a 21-bis, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), nonché nell'art. 62 del decreto-legge 23 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133.

Per quel che concerne il pagamento degli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate, il Presidente del Consiglio dei ministri si duole che gli stessi non siano quantificati e non vengano neanche indicate le correlate UPB di copertura finanziaria, sia in relazione al bilancio di previsione annuale 2011 che al bilancio pluriennale 2011-2013. Così disponendo, il legislatore regionale violerebbe non solo il principio di copertura di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., ma anche l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di sistema tributario e contabile.

La difesa della Regione eccepisce la manifesta infondatezza della questione, dal momento che la norma non disciplina oneri di ammortamento di prestiti già perfezionati.

L'art. 5 è poi censurato in correlazione all'art. 10, comma 2, ed al pertinente allegato G, ove è allocata la nota informativa che evidenzia gli oneri e gli impegni scaturenti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati e da contratti di finanziamento comprendenti una componente derivata, secondo quanto previsto dall'art. 62, comma 8, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008, come integrato dall'articolo 3, comma 1, della legge 22 dicembre 2008, n. 203 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2009).

Secondo il Presidente del Consiglio, gli oneri conseguenti alle posizioni debitorie relative ai contratti derivati sottoscritti nel 2003 e nel 2006 dalla Regione non sarebbero correlati ad alcuna UPB di pertinenza, rimanendo in tal modo violato il precetto costituzionale dell'art. 81, quarto comma, Cost.

3.1. (È fondata la censura inerente all'assenza del dettaglio dei capitoli e delle UPB finanziate dalle operazioni di indebitamento, in relazione all'art. 81, quarto comma, Cost. ed all'art. 117, terzo comma, Cost.

La difesa della Regione eccepisce che la tesi dell'Avvocatura sarebbe priva di fondamento e trarrebbe origine da un equivoco perché il ricorso al mercato finanziario, pari ad euro 58.450.000,00, sarebbe corredato da sufficienti informazioni nell'allegato C all'impugnata legge regionale n. 5 del 2011, ove viene indicata la UPB 22.84.245, denominata «2007/2013 - Fondo unico UE/Stato/Regione per spese di investimento».

L'eccezione non è fondata perché la sinteticità del richiamo non consente di verificare se la Regione abbia osservato le regole ed i limiti previsti dall'art. 1, commi da 16 a 19, della legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria 2004).

Dette disposizioni - come modificate dall'art. 62, comma 9, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, in legge n. 133 del 2008, - sono così articolate: «16. Ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, le regioni a statuto ordinario, gli enti locali, le aziende e gli organismi di cui agli articoli 2, 29 e 172, comma 1, lettera b), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ad eccezione delle società di capitali costituite per

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

Il sintetico richiamo dell'allegato non garantisce, dunque, che il nuovo ricorso all'indebitamento sia esente da vizi poiché non fornisce il dettaglio delle tipologie di investimento in concreto programmate.

Queste prescrizioni costituiscono contemporaneamente norme di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. (in quanto servono a controllare l'indebitamento complessivo delle amministrazioni nell'ambito della cosiddetta finanza allargata, nonché il rispetto dei limiti interni alla disciplina dei prestiti pubblici) e principi di salvaguardia dell'equilibrio del bilancio ai sensi dell'art. 81, quarto comma, Cost. Pertanto, la mancata dimostrazione del loro rispetto nell'impostazione del bilancio di previsione 2011 rende costituzionalmente illegittima in parte qua la legge n. 5 del 2011.

3.2. (È altresì fondata la questione inerente alla legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 5 e 10 dell'impugnata legge regionale, anche in riferimento alla nota informativa allegata al bilancio ai sensi dell'art. 62, comma 8, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008).

Dalla nota si ricava che la Regione ha assunto oneri ed impegni relativi a strumenti finanziari, anche derivati, per un ammontare stimato, relativamente al 2011, in complessivi euro 260.000.000,00, di cui euro 200.000.000,00 per indebitamento a tasso fisso ed euro 60.000.000,00 per indebitamento a tasso variabile.

L'Avvocatura dello Stato lamenta che non sarebbero indicate le relative UPB di imputazione della spesa, risultando pertanto quest'ultima priva della copertura finanziaria richiesta dall'art. 81, quarto comma, Cost.

La questione è se l'art. 62, comma 8, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, in legge n. 133 del 2008 sia riconducibile al parametro costituzionale invocato e se la nota corrisponda al suo dettato.

Questa Corte - sia pure con riguardo a fattispecie diversa - ha avuto modo di affermare (sentenza n. 52 del 2010) che l'art. 62 dell'evocato decreto-legge ha, tra l'altro, la finalità di garantire che le modalità di accesso ai contratti derivati da parte delle Regioni e degli enti locali siano accompagnate da cautele in grado di prevenire l'accollo da parte degli enti pubblici di oneri impropri e non prevedibili all'atto della stipulazione. Ciò in considerazione della natura di questa tipologia di contratti, aventi caratteristiche fortemente aleatorie, tanto più per le finanze di un'amministrazione pubblica.

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

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

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

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

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

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

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

3.3. (Per effetto della dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 5, rimane assorbita la questione inerente alla censura della predetta disposizione con riguardo alla mancata quantificazione degli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale, derivanti da operazioni di indebitamento già realizzate dalla Regione Campania.

• **PQM**

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi da 5 (nel testo originario della norma) a 9, 5 e 10, comma 2, come integrato dalla nota informativa, allegata sub G, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011 - 2013);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 246, primo periodo, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011), come sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 6 dicembre 2011, n. 21 (Ulteriori disposizioni urgenti in materia di finanza regionale);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge della Regione Campania n. 5 del 2011, come sostituito dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Campania n. 21 del 2011. Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2012.

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 28 MAR. 2012.

DeJure

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 28/03/2012

Numero: 70

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Campania

Fonti: Foro it. 2012, 5, I, 1288

Classificazioni: CAMPANIA - Bilancio e contabilità

È incostituzionale l'art. 5 l.reg. Campania 15 marzo 2011 n. 5, nella parte in cui, autorizzando il ricorso al mercato finanziario nell'esercizio 2011 per la realizzazione di investimenti, non fornisce il dettaglio delle tipologie di investimento in concreto programmate e non consente, pertanto, di verificare che la somma derivante dal ricorso al mercato finanziario sia attivata effettivamente per spese d'investimento, nel rispetto delle regole e dei limiti fissati dall'art. 3 commi 16-19 l. 24 dicembre 2003 n. 350 (legge finanziaria 2004), come modificato dall'art. 62 comma 9 d.l. 25 giugno 2008 n. 112, conv., con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2008 n. 133.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 28/03/2012

Numero: 70

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Campania

Fonti: Foro it. 2012, 5, I, 1288

Classificazioni: CAMPANIA - Bilancio e contabilità

È incostituzionale l'art. 1 comma 246 primo periodo l. reg. Campania 15 marzo 2011 n. 4, come sostituito dall'art. 1 comma 1 l. reg. Campania 6 dicembre 2011 n. 21, nella parte in cui, stanziando, nell'ambito della politica regionale finanziaria dal fondo per le aree sottoutilizzate (Fas), somme destinate al pagamento dei mutui contratti entro il 31 dicembre 2010 da enti locali per la realizzazione di opere pubbliche, si riferisce ad una spesa già effettuata e non suscettibile di essere finanziata dal Fas.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 28/03/2012

Numero: 70

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Campania

Fonti: Foro it. 2012, 5, I, 1288

Classificazioni: CAMPANIA - Bilancio e contabilità

È incostituzionale l'art. 1 comma 5 l. reg. Campania 15 marzo 2011 n. 5, come sostituito dall'art. 1 comma 2 l. reg. Campania 6 dicembre 2011 n. 21, nella parte in cui, intendendo derogare al divieto di utilizzazione dell'avanzo di amministrazione prima che esso risulti certificato con l'approvazione del rendiconto della Regione per l'esercizio finanziario precedente, non contiene elementi sufficienti a ritenere la spesa per "acquedotti e disinquinamenti" sia coperta da risorse ad essa specificamente riservate ed effettivamente disponibili nell'ambito del programma operativo regionale 2000-2006.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 28/03/2012

Numero: 70

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Campania

Fonti: Foro it. 2012, 5, I, 1288

Classificazioni: CAMPANIA - Bilancio e contabilità

È incostituzionale l'art. 1, commi da 5 (nel testo originario della norma) a 9, l. reg. Campania 15 marzo 2011 n. 5, nella parte in cui stabilisce che alla copertura finanziaria delle spese ivi previste per l'anno 2011 si provveda mediante quote parti dell'avanzo di amministrazione relativo al 2010, pur non essendo stata ancora certificata l'effettiva disponibilità di tale avanzo con l'approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2010; è altresì incostituzionale l'art. 1, 6° comma, in quanto l'entità particolarmente modesta dello stanziamento da esso previsto, destinato ad alimentare il fondo per il pagamento dei residui perenti, non risponde al criterio della prudenza nel prevedere l'ammontare della spesa da sostenere per il pagamento dei debiti iscritti fra i menzionati residui.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 28/03/2012

Numero: 70

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Campania

Fonti: Redazione Giuffrè 2012

Classificazioni: CAMPANIA - Bilancio e contabilità

La Corte costituzionale dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 l. 11 marzo 1953 n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 comma 246 primo periodo l. reg. Campania 15 marzo 2011 n. 4, come sostituito dall'art. 1 comma 1 l. reg. Campania 6 dicembre 2011 n. 21.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 28/03/2012

Numero: 70

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Campania

Fonti: Redazione Giuffrè 2012

Classificazioni: CAMPANIA - Bilancio e contabilità

La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, l.reg. Campania n. 5 del 2011, come sostituito dall'art. 1, comma 2, l.reg. Campania n. 21 del 2011. La fattispecie dell'art. 1, comma 5, è diversa da quella degli altri commi impugnati: viene infatti invocato dal legislatore campano un vincolo di destinazione sia delle somme originariamente stanziare sia di quelle risultanti dalla novella intervenuta nel dicembre 2011. Ferma restando questa regola eccezionale in ordine alla utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto vincolato, la legge di approvazione del bilancio di previsione e le note a corredo dello stesso devono tuttavia individuare con esattezza le ragioni normative dei fondi vincolati, nel rispetto dei principi di chiarezza e di verificabilità dell'informazione. La Regione, tuttavia, non ha mai compilato l'apposito allegato al bilancio previsto dall'art. 18, comma 11, lett. a), l.reg. di contabilità n. 7 del 2002 per il confronto tra entrate e spese a destinazione vincolata il quale, invece, deve costituire un indefettibile strumento di controllo per la costruzione dell'equilibrio del bilancio. All'assenza della nota prevista dalla legge di contabilità regionale si accompagna il silenzio della Regione circa i presupposti normativi dell'utilizzazione in deroga al principio generale del previo accertamento del risultato di amministrazione complessivo. Anche l'art. 1, comma 2, l.reg. n. 21 del 2011 viola dunque il principio della copertura per omessa indicazione del vincolo normativo, che legittimerebbe la deroga al divieto di utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto; conseguentemente esso produce gli stessi effetti della norma originaria. Dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, deriva, ai sensi dell'art. 27 l. 11 marzo 1953 n. 87, l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 1 l. reg. Campania n. 21 del 2011, il quale, pur non incidendo direttamente sul comma 1 dell'art. 5, ne costituisce modificazione non testuale, in quanto finalizzato a sanare – al termine dell'esercizio 2011 – la copertura della spesa inerente al pagamento dei contributi sui mutui contratti entro il 31 dicembre 2010 da enti locali per la realizzazione di opere pubbliche. È evidente che per sua intrinseca natura detta spesa ha avuto già attuazione prima della novella regionale del dicembre 2011 e, per questo motivo, anche la nuova norma non appare soddisfacente del principio di copertura di cui all'art. 81, quarto comma, cost.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 28/03/2012

Numero: 70

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Campania

Fonti: Rivista della corte dei conti 2012, 1-2, 372

Classificazioni: CAMPANIA - Bilancio e contabilità

È costituzionalmente illegittimo, in relazione agli art. 81, comma 4, e 117, comma 2, lett. e), cost., il combinato disposto degli art. 5 e 10, comma 2, l. reg. Campania 15 marzo 2011 n. 5, i quali prevedono l'autorizzazione del ricorso al mercato finanziario nell'esercizio 2011 per la realizzazione di investimenti e per partecipare a società che svolgano attività strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione regionale, in quanto la disciplina censurata non garantisce l'analitica definizione degli oneri già affrontati e la stima di quelli sopravvenienti sulla base delle clausole matematiche in concreto adottate con riferimento all'andamento dei mercati finanziari, omettendo così di offrire le necessarie informazioni a salvaguardia degli equilibri di bilancio ex art. 81, comma 4, cost., nonché dei principi di coordinamento della finanza pubblica desumibili dalla legislazione statale.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 28/03/2012

Numero: 70

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Campania

Fonti: Rivista della corte dei conti 2012, 1-2, 372

Classificazioni: CAMPANIA - Bilancio e contabilità

È costituzionalmente illegittimo, in riferimento agli art. 81, comma 4, 117, comma 2, lett. e), e comma 3, cost., l'art. 51. reg. Campania 15 marzo 2011 n. 5, nella parte in cui autorizza il ricorso al mercato finanziario nell'esercizio 2011 per la realizzazione d'investimenti e per partecipare a società che svolgano attività strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione, in quanto la disposizione censurata, non fornendo il dettaglio delle tipologie di investimento in concreto programmate allo scopo di verificare se la regione abbia osservato le regole e i limiti previsti dall'art. 1, commi 16-19, l. 24 dicembre 2003 n. 350 (legge finanziaria 2004), che costituiscono norme di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, comma 3, cost. e principi di salvaguardia dell'equilibrio del bilancio ai sensi dell'art. 81, comma 4, cost.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 28/03/2012

Numero: 70

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Campania

Fonti: Rivista della corte dei conti 2012, 1-2, 372

Classificazioni: CAMPANIA - Bilancio e contabilità

È costituzionalmente illegittimo, in relazione all'art. 81, comma 4, cost., l'art. 1, comma 1, l. reg. Campania 6 dicembre 2011 n. 21, il quale prevede la sanatoria, al termine dell'esercizio 2011, della copertura, mediante ricorso alle risorse - integrative di quelle ordinarie e di quelle comunitarie e nazionali di cofinanziamento - del Fondo per le aree sottoutilizzate (Fas), della spesa inerente il pagamento dei contributi sui mutui contratti entro il 31 dicembre 2010 dagli enti locali per la realizzazione di opere pubbliche, in quanto, trattandosi di spesa già eseguita alla data di approvazione della legge, essa non è suscettibile di copertura successivamente all'epoca in cui avrebbe dovuto essere disposto l'integrale finanziamento dell'intervento.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 28/03/2012

Numero: 70

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Campania

Fonti: Rivista della corte dei conti 2012, 1-2, 372

Classificazioni: CAMPANIA - Bilancio e contabilità

È costituzionalmente illegittimo, in relazione all'art. 81, comma 4, cost., l'art. 1, commi 6-9, l. reg. Campania 15 marzo 2011 n. 5, che consente la copertura finanziaria di oneri di spesa mediante l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione, pur in assenza dell'accertamento di tale avanzo per la mancata approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente.

Utente: corco01 CORTE COSTITUZIONALE - www.iusexplorer.it - 09.01.2014

• **Diritto**

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 4, 5, 10 e 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 luglio 2011, n. 10 (Interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore), in relazione all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e agli artt. 4, 5, 6 e 7 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia). L'art. 15 di detta legge è stato poi impugnato con riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost.

Per quanto riguarda il preteso contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., il ricorrente invoca il parametro interposto costituito dall'art. 5, comma 5, della legge 15 marzo 2010, n. 38 (Disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore), perché le norme impuginate, nel disciplinare i servizi finalizzati a garantire l'accesso alle cure palliative ed alla terapia del dolore, ed in particolare le campagne istituzionali di informazione (art. 4), il coordinamento regionale per le cure palliative e la terapia del dolore (art. 5) ed i programmi di sviluppo delle cure palliative (art. 10), determinerebbero nuovi oneri per la finanza pubblica (art. 15).

Gli oneri derivanti dal combinato disposto degli artt. 4, 5, 10 e 15 della legge regionale impugnata non sarebbero compatibili con il dettato dell'art. 5, comma 5, della citata legge n. 38 del 2010 il quale, nel fissare i principi in materia di accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore, stabilirebbe che la relativa attuazione debba avvenire senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, in tal modo esprimendo un indefettibile principio di coordinamento della stessa.

Il mancato rispetto della normativa statale di principio si porrebbe altresì in contrasto con le competenze legislative statutarie.

La Regione autonoma eccepisce che la legge statale n. 38 del 2010 sarebbe rivolta a tutelare il diritto del cittadino ad accedere alle cure palliative e alla terapia del dolore e che tale diritto sarebbe garantito nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 novembre 2001.

Il richiamo all'invarianza della spesa, di cui all'art. 5, comma 5, della legge statale, sarebbe rivolto solo all'istituendo servizio delle reti nazionali e comunque riguarderebbe le relazioni finanziarie tra Stato e Regioni a statuto ordinario, senza alcuna connessione con quelle inerenti alle Regioni a statuto speciale come il Friuli-Venezia Giulia.

L'art. 15 della legge regionale impugnata viene censurato anche in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost.

Secondo il ricorrente la disposizione non stimerebbe gli oneri derivanti dall'attuazione di quanto previsto agli artt. 4, 5 e 10 e non indicherebbe i mezzi di copertura finanziaria.

I principi dell'art. 81, quarto comma, Cost. vengono invocati sia direttamente che attraverso la norma interposta individuata nell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Secondo la Regione autonoma l'art. 15 della legge impugnata, indicando i capitoli di imputazione delle eventuali spese, rispetterebbe pienamente il principio di copertura poiché dette poste di bilancio presenterebbero la necessaria disponibilità.

Inoltre, l'individuazione della norma interposta sarebbe errata, perché l'art. 17 della legge n. 196 del 2009 disciplina i sistemi di copertura delle leggi statali e non di quelle regionali.

2. - La questione relativa agli artt. 4, 5 e 10 della legge regionale, sollevata in riferimento agli artt. 4, 5, 6 e 7 della legge costituzionale n. 1 del 1963, è inammissibile.

Con riguardo a detti parametri, è assente nel ricorso un idoneo percorso argomentativo in grado di collegare il loro richiamo alla pretesa illegittimità delle norme impugnate.

Gli articoli dello statuto così apoditticamente invocati riguardano inoltre competenze legislative della Regione autonoma in materie distinte da quella cui inerisce il ricorso. Quest'ultima attiene alla garanzia dei livelli essenziali di alcune prestazioni sanitarie, che devono essere assicurate dalle Regioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, rispettando gli standard minimi determinati dalla legislazione statale (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.).

3. - È invece infondata la censura nei confronti delle medesime norme in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Secondo il ricorrente, l'art. 5, comma 5, della legge statale n. 38 del 2010, la quale detta disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative ed alla terapia del dolore, sarebbe espressione di un principio di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. e, in quanto tale, vincolante nel prescrivere l'invarianza della spesa pubblica per assicurare su tutto il territorio nazionale le prestazioni sanitarie minime di cui alla stessa legge statale.

L'assunto non può essere condiviso: la legge statale n. 38 del 2010 è finalizzata a tutelare il diritto del cittadino ad accedere alle cure palliative ed alla terapia del dolore (art. 1, comma 1) nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 novembre 2001.

A differenza di quanto ritenuto dal ricorrente, l'art. 5, comma 5, di detta legge non pone limiti finanziari alla sua attuazione da parte delle Regioni, ma solo alla disciplina delle reti nazionali per le cure palliative e per la terapia del dolore.

Esso regola un'attività di rilevazione, svolta dal Ministero della salute e già negoziata in sede di Conferenza Stato-Regioni, per individuare le figure professionali con specifiche competenze ed esperienze nel campo delle predette cure e le tipologie di strutture nelle quali le due reti si articolano a livello regionale, nonché le modalità per assicurare il coordinamento delle due reti a livello nazionale e regionale.

Dunque l'art. 5, comma 5, non pone un principio generale volto a contenere le spese nel settore delle cure in questione, ma fissa solo un limite in relazione al costo delle specifiche attività contemplate nella stessa norma, a loro volta diverse e distinte da quelle regolate dagli artt. 4, 5 e 10 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011.

Queste ultime, infatti, consistono in adempimenti attuativi, di carattere organizzativo, dei principi espressi dalla legge n. 38 del 2010 consistenti nella predisposizione di campagne di informazione rivolte ai cittadini su base regionale (art. 4), nella istituzione di strutture addette al coordinamento regionale per le cure palliative e la terapia del dolore (art. 5) e nella disciplina dei programmi di sviluppo delle cure palliative, anch'essi in ambito regionale (art. 10).

In ogni caso, la norma invocata dal ricorrente quale parametro interposto regola la copertura delle spese afferenti alle reti nazionali con una quota del Fondo sanitario nazionale e non si riferisce certamente al bilancio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, che non fruisce del finanziamento del fondo stesso.

Peraltro, è già stato osservato da questa Corte che quando lo Stato non concorre al finanziamento del servizio sanitario delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, non «ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta» da questi soggetti (sentenza n. 341 del 2009).

4. - La censura rivolta all'art. 15 in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. è fondata.

L'eccezione inconferenza del parametro interposto, erroneamente individuato dallo Stato nell'art. 17 della legge n. 196 del 2009, anziché nel pertinente successivo art. 19, non preclude l'applicazione al caso di specie dell'art. 81, quarto comma, Cost. che è stato invocato anche in via diretta dall'Avvocatura.

La sua formulazione non lascia dubbi sul fatto che la legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011, in quanto nuova e latrice di oneri, debba individuare, sia pure in via presuntiva, i mezzi finanziari necessari per la sua attuazione.

Il rispetto di questo precetto costituzionale comporta infatti l'onere di provare la copertura delle spese conseguenti all'adozione di una legge, ogniquale volta in essa siano previsti - ancorché sotto forma di riorganizzazione delle strutture esistenti - nuovi servizi e nuove dotazioni di risorse umane e tecniche (sentenza n. 141 del 2010).

Come è stato già affermato da questa Corte, non «si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta "copertura", cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa» (sentenza n. 30 del 1959).

Nella fattispecie in esame lo stesso legislatore regionale ammette, peraltro, la possibilità di un ulteriore fabbisogno finanziario rispetto agli stanziamenti delle partite, cui vengono imputati gli oneri afferenti allo svolgimento dei nuovi servizi.

Ove la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile.

Essa consiste, come già affermato da questa Corte, nella chiara quantificazione - con riguardo alle partite di bilancio, ove si assume un'eccedenza di risorse utilizzabili per la nuova o maggiore spesa - degli oneri presumibilmente ad essa conseguenti e della relativa copertura (sentenza n. 30 del 1959).

Non può essere condivisa la tesi della Regione autonoma resistente, secondo cui costituirebbe sufficiente ottemperanza al principio di copertura dell'art. 81, quarto comma, Cost., la formale indicazione di poste di bilancio dell'esercizio in corso ove convivono, in modo promiscuo ed indistinto sotto il profilo della pertinente quantificazione, i finanziamenti di precedenti leggi regionali.

Questa Corte ha già avuto modo di sottolineare (sentenza n. 70 del 2012) che l'equilibrio tendenziale dei bilanci pubblici non si realizza soltanto attraverso il rispetto del meccanismo autorizzatorio della spesa, il quale viene salvaguardato dal limite dello stanziamento di bilancio, ma anche mediante la preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti da nuove disposizioni.

La stima e la copertura in sede preventiva, effettuate in modo credibile e ragionevolmente argomentato secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile, salvaguardano la gestione finanziaria dalle inevitabili sopravvenienze passive che conseguono all'avvio di nuove attività e servizi.

Non convince in proposito l'argomentazione regionale per cui la nuova imputazione sulle poste del bilancio 2011 e del bilancio triennale 2011-2013 comporterebbe un'implicita ed automatica riduzione degli oneri delle leggi antecedenti ad esse correlate.

La riduzione di precedenti autorizzazioni deve essere sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto idonea a compensare esattamente gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa. Si tratta di un principio finanziario immanente all'ordinamento, enunciato esplicitamente all'art. 81, quarto comma, Cost., di diretta applicazione secondo la costante interpretazione di questa Corte. Gli allegati al bilancio annuale e pluriennale dell'esercizio 2011 della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia evidenziano, invece, con riguardo alle due partite di spesa richiamate dalla legge regionale n. 10 del 2011, l'elencazione di una serie di disposizioni normative precedenti che su di esse gravano in modo indistinto.

Detto richiamo è formulato, già in sede di redazione del bilancio preventivo, in modo descrittivo senza analitica ponderazione dell'incidenza economica di ciascuna legge sul complesso dello stanziamento.

Questa lacuna, già presente in sede di redazione del bilancio 2011, tanto meno può giustificare l'implicita sommatoria degli effetti finanziari della nuova legge ivi imputata.

Nel caso in esame l'esigenza del rispetto di analitiche quantificazioni delle diverse spese su partite di bilancio promiscue appare ancor più indefettibile in presenza di attività che impegneranno il

bilancio della Regione in modo continuativo negli esercizi futuri (sull'obbligo rafforzato di copertura per gli oneri pluriennali, ex plurimis, sentenze n. 272 del 2011, n. 100 del 2010 e n. 213 del 2008).

Dunque l'art. 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011 deve essere dichiarato illegittimo per contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost. e gli oneri conseguenti ai servizi introdotti dagli artt. 4, 5 e 10 della stessa legge devono essere contenuti - fino a nuova legittima copertura dell'eventuale eccedenza - entro i limiti di stanziamento delle pertinenti poste del bilancio dell'esercizio 2011.

5. - Restano assorbite le altre censure proposte nei confronti dell'art. 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011.

• PQM

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 luglio 2011, n. 10 (Interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, 5 e 10 della stessa legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011, sollevata in riferimento agli artt. 4, 5, 6 e 7 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia);

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, 5 e 10 della medesima legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011, sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2012.

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 10 MAG. 2012.

DeJure

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 10/05/2012

Numero: 118

Parti: Reg. Sardegna C. Pres. Cons.

Fonti: Foro it. 2012, 11, I, 2935 (s.m.) (nota di: D'Auria; Cerri)

Classificazioni: CORTE COSTITUZIONALE - Competenza - - conflitto di attribuzione

È inammissibile il conflitto di attribuzione promosso dalla regione Sardegna nei confronti dello Stato in relazione alla nota del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della ragioneria generale dello Stato del 7 giugno 2011 n. 50971, avente ad oggetto: "Patto di stabilità interno per l'anno 2011. Proposta di accordo per la regione Sardegna", con la quale, al fine di addivenire al perfezionamento dell'accordo per il patto di stabilità interno del 2011, si invitava la regione "a voler rivedere la propria proposta di accordo, corredata della tabella riepilogativa indicante i limiti di spesa sia in termini di competenza che di cassa".

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 10/05/2012

Numero: 118

Parti: Reg. Sardegna C. Pres. Cons.

Fonti: Giurisprudenza Costituzionale 2012, 3, 1712

Classificazioni: CORTE COSTITUZIONALE - Competenza - - conflitto di attribuzione
Contabilità generale dello Stato - In genere - Nota del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, avente ad oggetto: "Patto di stabilità interno per l'anno 2011. Proposta di accordo per la regione Sardegna" - Richiesta alla Regione di riformulazione della proposta regionale in termini di maggiore conformità al quadro legislativo vigente in tema di patto di stabilità interno, in relazione al profilo specifico della necessità di garantire l'equilibrio tra fabbisogno ed indebitamento netto - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla regione Sardegna - Denunciata violazione dei principi di leale collaborazione, di autonomia finanziaria delle regioni a statuto speciale, di potestà concorrente regionale in tema di coordinamento della finanza pubblica e di copertura delle spese - Difetto del presupposto essenziale della configurabilità astratta del conflitto - Inammissibilità del conflitto.

È inammissibile il conflitto di attribuzione promosso dalla regione autonoma Sardegna nei confronti dello Stato, in riferimento alla nota del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del 7 giugno 2011, n. 50971, avente ad oggetto: "Patto di stabilità interno per l'anno 2011. Proposta di accordo per la regione Sardegna". Difetta, nella specie, il presupposto essenziale inerente alla configurabilità astratta del conflitto, in quanto la nota della Ragioneria generale - che consiste in una richiesta di riformulazione della proposta regionale in termini di maggiore conformità al quadro legislativo vigente in tema di patto di stabilità interno, in relazione al profilo specifico della necessità di garantire l'equilibrio tra fabbisogno ed indebitamento netto - non esprime la volontà dello Stato di affermare una propria competenza in ambito teoricamente riservato alla Regione (sent. n. 353 del 2004).

• **Diritto**

Considerato in diritto

1. - Con ricorso notificato il 5 agosto 2011 la Regione autonoma Sardegna ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri.

La ricorrente chiede che la Corte costituzionale dichiari che non spettava allo Stato, e per esso al Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS), adottare la nota 7 giugno 2011, n. 50971, avente ad oggetto «Patto di stabilità interno per l'anno 2011 - Proposta di accordo per la Regione Sardegna», con la quale, «al fine di addivenire al perfezionamento dell'accordo per il patto di stabilità interno 2011», la Regione stessa è stata invitata «a voler rivedere la propria proposta di accordo, corredata della tabella riepilogativa indicante i limiti di spesa sia in termini di competenza che di cassa, sulla base delle osservazioni sopra esposte».

Secondo la Regione autonoma Sardegna, l'atto impugnato violerebbe gli articoli 3, 5, 81, quarto comma, 114, secondo comma, 117, 118, primo e secondo comma, 119 della Costituzione, nonché gli artt. 3, 7, 8, 54 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), sotto il profilo dei principi di leale collaborazione, di autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale, di potestà concorrente regionale in tema di coordinamento della finanza pubblica e di copertura delle spese.

L'Avvocatura dello Stato ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità del conflitto per difetto del presupposto essenziale inerente alla configurabilità astratta dello stesso: la nota della Ragioneria generale non esprimerebbe la volontà dello Stato di affermare una propria competenza in ambito teoricamente riservato alla Regione. Il mancato perfezionamento dell'accordo sarebbe del tutto fisiologico, perché transitorio e rimesso all'ulteriore confronto tra le parti.

La nota consisterebbe in una richiesta di riformulazione della proposta regionale in termini di maggiore conformità al quadro legislativo vigente in tema di patto di stabilità interno, in relazione al profilo specifico della necessità di garantire l'equilibrio tra fabbisogno ed indebitamento netto.

2. - L'eccezione di inammissibilità formulata dal Presidente del Consiglio dei ministri è fondata.

Il tenore della nota della RGS non si pone in contrasto con la ratio dell'accordo, istituito attraverso il quale il legislatore (con l'art. 1, comma 132, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011»), ha voluto dare attuazione, in questa particolare materia, al principio della leale collaborazione.

Per questo motivo, il mancato perfezionamento dell'accordo, a seguito del primo scambio di proposte tra le parti, appare del tutto compatibile con il criterio del previo confronto e della progressiva negoziazione e specificazione delle singole clausole dell'accordo stesso tra Regione e Stato.

Una lettura corretta della nota della RGS dimostra che lo Stato non ha inteso sottrarsi all'accordo attraverso una controproposta chiusa al successivo confronto con la Regione, che possa intendersi come "imposizione" o presa di posizione in senso preclusivo al raggiungimento di un atto consensuale. Lo Stato si è mantenuto nell'ambito delle proprie prerogative costituzionali, non eccedendo dai propri poteri in materia di coordinamento della finanza pubblica. È bene ricordare che l'accordo è lo strumento, ormai consolidato (in quanto già presente nella legge 27 dicembre 1997, n. 449, recante «Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica» e poi confermato da tutte le disposizioni che si sono occupate successivamente della materia) per conciliare e regolare in modo negoziato il doveroso concorso delle Regioni a statuto speciale alla manovra di finanza pubblica e la tutela della loro autonomia finanziaria, costituzionalmente rafforzata (ex plurimis sentenza n. 353 del 2004). Nel solco di questo indirizzo normativo l'art. 1, comma 132, della legge n. 220 del 2010, ha stabilito che per gli esercizi 2011, 2012 e 2013, le Regioni a statuto speciale, escluse la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano, concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze le concrete modalità attuative del patto di stabilità e del concorso alla manovra di finanza pubblica.

Il contenuto dell'accordo deve essere compatibile con il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità, della cui salvaguardia anche le Regioni a statuto speciale devono farsi carico e contemporaneamente deve essere conforme e congruente con le norme statutarie della Regione, ed in particolare con l'art. 8 dello statuto modificato - per effetto del meccanismo normativo introdotto dall'art. 54 dello statuto stesso - dall'art. 1, comma 834, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007). Quest'ultimo ha rideterminato e quantificato le entrate tributarie e la loro misura di pertinenza della Regione autonoma Sardegna.

Ne consegue che «l'equilibrio del bilancio» di cui agli artt. 5 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208), e 5 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 170 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, a norma dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131) non potrà che realizzarsi all'interno dello spazio finanziario delimitato, in modo compensativo, dalle maggiori risorse regionali risultanti dalla entrata in vigore dell'art. 8 dello statuto (con decorrenza dal 1° gennaio 2010 per effetto dell'art. 1, comma 838, della legge n. 296 del 2006) e dalla riduzione della spesa conseguente alla applicazione del patto di stabilità 2011 (tabella 1 allegata all'art. 1, comma 131, della legge n. 220 del 2010). È infatti di palmare evidenza che proprio il principio inderogabile dell'equilibrio in sede preventiva del bilancio di competenza comporta che non possono rimanere indipendenti e non coordinati, nel suo ambito, i profili della spesa e quelli dell'entrata.

Le norme richiamate costituiscono, nel loro complesso, il quadro normativo di riferimento della finanza regionale della Sardegna. Il combinato delle suddette disposizioni in materia di entrata e spesa compone dunque la disciplina delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione autonoma. Alla luce delle espresse considerazioni, il conflitto sollevato dalla Regione autonoma Sardegna deve essere, allo stato, dichiarato inammissibile.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'inammissibilità del conflitto di attribuzione promosso dalla Regione autonoma Sardegna nei confronti dello Stato, in riferimento alla nota del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del 7 giugno 2011, n. 50971, avente ad oggetto: «Patto di stabilità interno per l'anno 2011. Proposta di accordo per la Regione Sardegna», con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 7 maggio 2012.

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 10 MAG. 2012.

DeJure

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 04/06/2012

Numero: 140

Parti: Pelusi C. Reg. Abruzzo

Fonti: Giurisprudenza Costituzionale 2012, 3, 1919

Classificazioni: ABRUZZO - Organi della regione - - consiglio regionale

Abruzzo - Organi della Regione - Consiglio regionale - Consiglieri regionali - Facoltà di contribuzione volontaria per completare il secondo mandato legislativo - Possibilità di effettuare il versamento volontario in unica soluzione - Mancata previsione - Asserita violazione dei principi di ragionevolezza e di parità di trattamento - Questione legata da rapporto di pregiudizialità necessaria con la questione già dichiarata inammissibile -

Consequente irrilevanza per inapplicabilità della norma nel giudizioa quo- Inammissibilità della questione.

È inammissibile la q.l.c. dell'art. 9, comma 2, ultimo periodo, l. reg. 7 novembre 1973 n. 41, come integrato dall'art. 13 l. reg. 18 ottobre 2004 n. 32, censurato, in riferimento all'art. 3 cost., "in quanto non prevede la possibilità di effettuare il versamento volontario in unica soluzione delle somme corrispondenti alle mensilità mancanti per il completamento del primo periodo di legislatura" da parte dei consiglieri regionali interessati. La questione è legata da rapporto di pregiudizialità necessaria con l'altra questione già dichiarata inammissibile, concernente l'introduzione di un termine eccessivamente breve per l'esercizio della facoltà di versamento contributivo volontario.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 04/06/2012

Numero: 140

Parti: Pelusi C. Reg. Abruzzo

Fonti: Giurisprudenza Costituzionale 2012, 3, 1919

Classificazioni: ABRUZZO - Organi della regione - - consiglio regionale

Abruzzo - Organi della Regione - Consiglio regionale - Consiglieri regionali - Facoltà di contribuzione volontaria - Diritto potestativo da esercitarsi nel termine decadenziale di trenta giorni dall'entrata in vigore della legge impugnata - Asserita violazione dei principi di ragionevolezza e non discriminazione per eccessiva brevità del termine -Petitumprivo di specificità e determinatezza che non individua il contenuto dell'intervento richiesto -

Inammissibilità della questione.

È inammissibile la q.l.c. dell'art. 13, comma 2, l. reg. 18 agosto 2004 n. 32, censurato, in riferimento all'art. 3 cost., "in quanto ha introdotto un termine eccessivamente breve per l'esercizio della facoltà di versamento contributivo volontario per le legislature precedenti alla settima". La locuzione "in

quanto ha introdotto un termine eccessivamente breve" non è infatti sufficiente a chiarire il risultato effettivamente sollecitato, non essendo precisato se la rimessione miri ad ottenere la semplice abolizione del termine oppure una sua sostituzione, al fine di ricostruire la norma impugnata in senso conforme a Costituzione. Il petitum risulta quindi privo di specificità e determinatezza, non individuando il contenuto dell'intervento richiesto (sentt. n. 10 del 1970, 203 del 1985, 197 del 1987, 345 del 1999, 192 del 2005, 234 del 2008, 266 del 2009; ordd. n.286, 287 del 2009, 89 del 2010, 260, 335 del 2011).

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 04/06/2012

Numero: 140

Parti: Pelusi C. Reg. Abruzzo

Fonti: Giurisprudenza Costituzionale 2012, 3, 1919

Classificazioni: ABRUZZO - Organi della regione - - consiglio regionale

Abruzzo - Organi della Regione - Consiglio regionale - Consiglieri regionali - Facoltà di contribuzione volontaria -Ius superveniensche non si applica alla fattispecie oggetto del giudizio a quo- Insussistenza di un profilo di inammissibilità o delle condizioni per una restituzione degli atti.

In relazione alla q.l.c. dell'art. 9, comma 2, ultimo periodo, l. reg. Abruzzo 7 novembre 1973 n. 41, come integrato dall'art. 13 l. reg. 18 agosto 2004 n. 32 e del comma 2 del medesimo art. 13 - norme concernenti la facoltà di contribuzione volontaria dei consiglieri regionali dell'Abruzzo - è infondata l'eccezione di inammissibilità per sopravvenute modifiche legislative, in quanto alla fattispecie oggetto del giudizio a quo si applicano le norme antecedenti alle novelle legislative intervenute sia prima che dopo il deposito dell'ordinanza di rimessione.

- Considerato in diritto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, con ordinanza del 26 ottobre 2010, ha sollevato, in riferimento all'articolo 3, primo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, ultimo periodo, della legge della Regione Abruzzo 7 novembre 1973, n. 41 (Nuove norme sulla previdenza e sul fondo di solidarietà a favore dei consiglieri della Regione Abruzzo), come integrato dall'art. 13 della legge della Regione Abruzzo 18 agosto 2004, n. 32, recante «Modifiche ed integrazioni alla L.R. n. 15/2004 (Legge finanziaria regionale 2004) e alla L.R. n. 16/2004 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004 - Bilancio pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo)», e del comma 2 del medesimo art. 13.

La prima norma viene impugnata «in quanto non prevede la possibilità di effettuare il versamento volontario in unica soluzione delle somme corrispondenti alle mensilità mancanti per il completamento del primo periodo di legislatura» da parte dei consiglieri regionali interessati; la seconda «in quanto ha introdotto un termine eccessivamente breve per l'esercizio della facoltà di versamento contributivo volontario per le legislature precedenti alla settima».

La rilevanza è motivata, quanto alla prima questione, in ordine all'irragionevolezza che il beneficio del versamento volontario sia previsto solo in relazione al completamento del secondo mandato legislativo, escludendosi l'equivalente ipotesi per il primo: le situazioni comparate sarebbero sostanzialmente identiche, ove la ratio legis sia quella di consentire l'integrazione del versamento per permettere al consigliere di raggiungere un periodo contributivo pari a due legislature (dieci anni).

Con riguardo all'altra questione, il giudice rimettente precisa che l'istanza del ricorrente è stata avanzata oltre il termine decadenziale di trenta giorni dall'entrata in vigore della legge impugnata, previsto per l'esercizio del diritto potestativo avente ad oggetto il beneficio previdenziale. Il termine sarebbe eccessivamente breve, non consentendo, da un lato, la conoscenza degli interessati prima della sua scadenza e, dall'altro, un adeguato e ragionevole spatium deliberandi al fine di operare le valutazioni economiche dei costi e dei benefici del riscatto a monte della scelta. In tal modo

risulterebbero violati i principi di ragionevolezza e non discriminazione di cui all'art. 3, primo comma, Cost.

Entrambe le norme impugnate sono state abrogate, ma il regime transitorio ed abrogativo delineato da quelle sopravvenute non incide sulla situazione giuridica del soggetto ricorrente, in quanto vengono espressamente fatti salvi i diritti quesiti - art. 43, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 40 (Testo unico delle norme sul trattamento economico spettante ai Consiglieri regionali e sulle spese generali di funzionamento dei gruppi consiliari) - e viene disposto che la nuova disciplina relativa all'assegno vitalizio, anch'essa successivamente abrogata - art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 21 ottobre 2011, n. 36 (Modifiche alla L.R. 10 agosto 2010, n. 40 - Testo unico delle norme sul trattamento economico spettante ai Consiglieri regionali e sulle spese generali di funzionamento dei gruppi consiliari. Soppressione dell'istituto dell'assegno vitalizio) - operi a decorrere dalla legislatura successiva a quella interessata dal ricorso.

Essendo incontrovertibile che alla fattispecie oggetto del giudizio a quo si applicano le norme antecedenti alle novelle legislative intervenute sia prima che dopo il deposito dell'ordinanza di rimessione, non si pone un profilo di inammissibilità né deve farsi luogo alla restituzione degli atti al giudice remittente per ius superveniens.

2. - Occorre preliminarmente esaminare due aspetti attinenti alle prospettazioni del giudice rimettente circa la relazione tra le norme denunciate e la fattispecie concreta del giudizio a quo ed, in particolare, inerenti all'influenza che il giudizio di costituzionalità proposto può esercitare su quello dal quale proviene la questione. Il primo riguarda il percorso argomentativo seguito per illustrare la rilevanza della disciplina impugnata ai fini della definizione del giudizio principale; il secondo pertiene a quello svolto circa la ragionevolezza del termine fissato dal legislatore regionale per l'attivazione, da parte del consigliere, del beneficio previdenziale.

Le due questioni sono legate da un rapporto di pregiudizialità necessaria, nel senso che quella inerente al termine è antecedente nell'ordine logico all'altra, in quanto influisce in modo diretto sulla sua prospettazione e ne determina - se risolta in senso negativo - l'irrilevanza. Ove fosse ritenuta l'inammissibilità delle censure proposte avverso il termine fissato dall'art. 13, comma 2, della legge della Regione Abruzzo n. 32 del 2004, l'altra norma impugnata non sarebbe infatti applicabile - e conseguentemente non sarebbe rilevante - nel giudizio a quo, dal momento che la domanda dell'attore è pervenuta ben oltre la scadenza del termine perentorio della cui legittimità dubita il giudice rimettente.

Appare quindi necessario esaminare dapprima la questione relativa all'art. 13, comma 2, della legge regionale n. 32 del 2004, ossia alla legittimità del termine fissato dal legislatore per l'esercizio della facoltà di avvalersi del beneficio dell'integrazione contributiva volontaria.

Nell'ordinanza di rimessione si afferma che il dubbio di costituzionalità riguarda l'eccessiva brevità di detto termine, il quale non consentirebbe un sufficiente spatium deliberandi per l'esercizio del diritto potestativo da parte del consigliere regionale.

3. - Così formulata, la questione è inammissibile.

La locuzione «in quanto ha introdotto un termine eccessivamente breve», con la quale viene censurata nell'ordinanza del giudice a quo la norma in esame, non è sufficiente a chiarire il risultato effettivamente sollecitato.

In particolare, non viene precisato se la rimessione miri ad ottenere la semplice abolizione del termine oppure una sua sostituzione, al fine di ricostruire la norma impugnata in senso conforme a Costituzione. Il petitum risulta privo di specificità e determinatezza, non individuando il contenuto dell'intervento richiesto alla Corte (ordinanze n. 335 e n. 260 del 2011, n. 89 del 2010, n. 287 e n. 286 del 2009 e sentenza n. 266 del 2009).

Sia l'una che l'altra alternativa ipotizzabili sulla base della lacunosa prospettazione non sono, peraltro, munite di argomenti idonei a supportarle.

Infatti, ove la richiesta fosse di mera abolizione del termine decadenziale, il costante orientamento di questa Corte è nel senso che può ammettersi l'esame della questione sotto il profilo della ragionevolezza solo nel caso in cui vengano addotte puntuali ed univoche argomentazioni circa il

pregiudizio relativo alla tutela del diritto cui esso si riferisce (sentenze n. 234 del 2008, n. 197 del 1987, n. 203 del 1985 e n. 10 del 1970). A tal fine si deve altresì tener conto dell'eventuale protezione da parte dell'ordinamento - attraverso la prescrizione di un termine - delle ragioni di certezza della situazione finanziaria dell'ente erogatore (sentenze n. 192 del 2005 e n. 345 del 1999).

Ove fosse invece invocata una richiesta modificativa, il giudice a quo avrebbe dovuto precisare in quale senso la sostituzione dovrebbe essere apportata ed indicare un tertium comparationis utile a definire la soluzione costituzionalmente dovuta del problema di legittimità.

La generica formulazione dell'ordinanza, quand'anche interpretata nel senso di richiesta modificativa del termine previsto dalla norma impugnata, comporterebbe una invasione della sfera propria del legislatore.

In conclusione, la questione relativa alla legittimità del termine statuito dall'art. 13, comma 2, della legge regionale n. 32 del 2004 va dichiarata inammissibile per le ragioni indicate e determina identica pronuncia, in ragione del sussistente rapporto di pregiudizialità, per quella afferente all'art. 9, comma 2, ultimo periodo, della legge della Regione Abruzzo n. 41 del 1973, come integrato dall'art. 13 della legge della Regione Abruzzo n. 32 del 2004.

• PQM

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, ultimo periodo, della legge della Regione Abruzzo 7 novembre 1973, n. 41 (Nuove norme sulla previdenza e sul fondo di solidarietà a favore dei consiglieri della Regione Abruzzo), come integrato dall'art. 13 della legge della Regione Abruzzo 18 agosto 2004, n. 32, recante «Modifiche ed integrazioni alla L.R. n. 15/2004 (Legge finanziaria regionale 2004) e alla L.R. n. 16/2004 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004 - Bilancio pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo)», e dell'art. 13, comma 2, della stessa legge della Regione Abruzzo n. 32 del 2004, sollevate in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2012.

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 04 GIU. 2012.

DeJure

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 06/07/2012

Numero: 176

Parti: Reg. Toscana e altro C. Pres. Cons.

Fonti: Foro Amministrativo - C.d.S. (II) 2012, 10, 2475 (s.m)

Classificazioni: CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO - In genere

Bilancio e contabilità pubblica - Sviluppo delle Regioni dell'obiettivo convergenza e realizzazione del piano nazionale per il Sud - Deroga ai vincoli del patto di stabilità - Ius superveniens che rafforza ed estende il meccanismo previsto dalla norma impugnata già dichiarata incostituzionale - Conseguente incremento degli oneri a carico delle Regioni chiamate in solidarietà - Inscindibile connessione funzionale tra la norma impugnata e quella sopravvenuta - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

È, ai sensi dell'art. 27, l. 11 marzo 1953 n. 87, costituzionalmente illegittimo l'art. 32, comma 4, lett. n), l. 12 novembre 2011 n. 183, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2012), in considerazione dell'inscindibile connessione

funzionale esistente tra l'impugnato art. 5 bis d.l. 13 agosto 2011 n. 138, conv., con modificazioni, dalla l. 14 settembre 2011 n. 148 dichiarato costituzionalmente illegittimo e il sopravvenuto art. 32 citato, il quale ne riproduce ed amplifica gli aspetti già censurati.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 06/07/2012

Numero: 176

Parti: Reg. Toscana e altro C. Pres. Cons.

Fonti: Foro Amministrativo - C.d.S. (II) 2012, 10, 2475 (s.m)

Classificazioni: CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO - In genere

Bilancio e contabilità pubblica - Sviluppo delle regioni dell'obiettivo convergenza e realizzazione del piano nazionale per il Sud - Deroga ai vincoli del patto di stabilità in favore delle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia - Redistribuzione dei maggiori oneri tra lo Stato e le restanti regioni, per effetto della clausola di invarianza dei tetti - Aggravio del bilancio delle altre regioni e rimodulazione più onerosa dei rispettivi patti di stabilità - Violazione del principio secondo cui gli interventi perequativi e solidali devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni e tali risorse devono provenire dallo Stato - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Illegittimità costituzionale.

È costituzionalmente illegittimo l'art. 5 bis d.l. 13 agosto 2011 n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), conv., con modificazioni, dalla l. 14 settembre 2011 n. 148. L'analisi letterale e sistematica della norma impugnata porta dunque a concludere che essa non si limita ad autorizzare la spendita dei fondi integrativi dei contributi comunitari in deroga alle prescrizioni del patto di stabilità, ma attribuisce piuttosto le conseguenze finanziarie di tale disposizione allo Stato e alle altre regioni, al fine di assicurare il rispetto della clausola di invarianza dei tetti. È proprio questa "chiamata in solidarietà", lamentata dalle ricorrenti, che rende concretamente possibile ed attuabile la deroga contenuta nel comma 1 dell'art. 5 bis, gravando dei correlati oneri non solo lo Stato ma anche le altre regioni. Simili forme di ausilio non trovano fondamento, né nell'art. 119 cost., né nella l. n. 42 del 2009 e neppure nei decreti legislativi 6 maggio 2011 n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario) e n. 88 del 2011. Questa Corte ha implicitamente riconosciuto che le ipotesi e i procedimenti attinenti la perequazione regionale devono rispettare il principio di tipicità. Ciò non impedisce certamente - allo stato della legislazione - che possano essere adottati interventi perequativi a favore delle collettività economicamente più deboli, impone l'adozione di quei moduli legislativi e procedurali non collidenti con il dettato dell'art. 119 cost., alcuni dei quali sono già stati scrutinati favorevolmente da questa Corte (sentenze n. 71 del 2012 n. 284 e n. 107 del 2009 n. 216 del 2008 n. 451 del 2006 e n. 37 del 2004). Invero, mentre il concorso agli obiettivi di finanza pubblica è un obbligo indefettibile di tutti gli enti del settore pubblico allargato di cui anche le regioni devono farsi carico attraverso un accollo proporzionato degli oneri complessivi conseguenti alle manovre di finanza pubblica (ex plurimis, sentenza n. 52 del 2010), la perequazione degli squilibri economici in ambito regionale deve rispettare le modalità previste dalla Costituzione, di modo che il loro impatto sui conti consolidati delle amministrazioni pubbliche possa essere fronteggiato ed eventualmente redistribuito attraverso la fisiologica utilizzazione degli strumenti consentiti dal vigente ordinamento finanziario e contabile.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 06/07/2012

Numero: 176

Parti: Reg. Toscana e altro C. Pres. Cons.

Fonti: Foro it. 2012, 11, I, 2928 (s.m.) (osservazione di: D'AURIA)

Classificazioni: CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO - In genere

È dichiarato incostituzionale l'art. 5 bis d.l. 13 agosto 2011 n. 138, conv., con modificazioni, dalla l. 14 settembre 2011 n. 148, nella parte in cui prevede che la spesa in termini di competenza e di cassa effettuata annualmente da ciascuna delle cinque regioni (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) inserite nell'"obiettivo convergenza" 2007-2013 della politica di coesione dell'Unione europea, possa eccedere i limiti di spesa imposti dal patto di stabilità interno e che, al fine di salvaguardare gli equilibri di finanza pubblica, un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze stabilisca la misura in cui possono essere superati i limiti imposti dal patto di stabilità interno e le modalità di attribuzione allo Stato e alle restanti regioni dei relativi maggiori oneri, garantendo in ogni caso il rispetto dei tetti complessivi afferenti al patto di stabilità e agli obiettivi di finanza pubblica per l'anno di riferimento, va dichiarata l'illegittimità costituzionale consequenziale dell'art. 32, comma 4, lett. n), l. 12 novembre 2011 n. 183, nella parte in cui estende a tutte le regioni la menzionata facoltà di eccedere i limiti di spesa imposti dal patto di stabilità interno, con conseguente incremento degli oneri a carico delle regioni chiamate in solidarietà.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 06/07/2012

Numero: 176

Parti: Reg. Toscana e altro C. Pres. Cons.

Fonti: Foro it. 2012, 11, I, 2928 (s.m.) (osservazione di: D'AURIA)

Classificazioni: CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO - In genere

È incostituzionale l'art. 5 bis d.l. 13 agosto 2011 n. 138, conv., con modificazioni, dalla l. 14 settembre 2011 n. 148, nella parte in cui prevede: al comma 1, che la spesa effettuata annualmente da ciascuna delle regioni (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) inserite nell'"obiettivo convergenza" 2007-2013 della politica di coesione dell'Unione europea relativamente ai cofinanziamenti nazionali dei fondi comunitari a finalità strutturale e, comunque, alle risorse per lo sviluppo e la coesione di cui all'art. 4 d.lg. 31 maggio 2011 n. 88 (in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'art. 16 l. 5 maggio 2009 n. 42), possa eccedere i limiti di spesa imposti dal patto di stabilità interno; e, al 2 comma, che, al fine di salvaguardare gli equilibri di finanza pubblica, un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale e d'intesa con la conferenza Stato-regioni, da adottare entro il 30 settembre di ogni anno, stabilisca i limiti finanziari per l'attuazione dell'1 comma, nonché le modalità di attribuzione allo Stato e alle restanti regioni dei relativi maggiori oneri, garantendo in ogni caso il rispetto dei tetti complessivi afferenti al patto di stabilità e agli obiettivi di finanza pubblica per l'anno di riferimento.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 06/07/2012

Numero: 176

Parti: Reg. Toscana e altro C. Pres. Cons.

Fonti: Giurisprudenza Costituzionale 2012, 4, 2588 (s.m.) (nota di: DI GESÙ; FERRARI)

Giurisprudenza Costituzionale 2012, 5, 3740 (s.m.) (nota di: LONGO)

Classificazioni: CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO - In genere

Contabilità generale dello Stato - In genere - Sviluppo delle regioni dell'obiettivo convergenza e realizzazione del piano nazionale per il Sud - Deroga ai vincoli del patto di stabilità -Ius superveniensche rafforza ed estende il meccanismo previsto dalla norma impugnata già dichiarata incostituzionale - Conseguente incremento degli oneri a carico delle regioni

chiamate in solidarietà - Inscindibile connessione funzionale tra la norma impugnata e quella sopravvenuta - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

Per effetto della dichiarazione di illegittimità dell'art. 5 bis d.l. 13 agosto 2011 n. 138, conv., con modif., in l. 14 settembre 2011 n. 148, è in via consequenziale - ai sensi dell'art. 27 l. 11 marzo 1953 n. 87 - costituzionalmente illegittimo l'art. 32, comma 4, lett. n), l. 12 novembre 2011 n. 183, in considerazione dell'inscindibile connessione funzionale esistente tra il citato art. 5 bis e il sopravvenuto art. 32 citato, il quale ne riproduce ed amplifica gli aspetti già censurati (sent. n. 131 del 2012).

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 06/07/2012

Numero: 176

Parti: Reg. Toscana e altro C. Pres. Cons.

Fonti: Giurisprudenza Costituzionale 2012, 4, 2588 (s.m.) (nota di: DI GESÙ;FERRARI)

Giurisprudenza Costituzionale 2012, 5, 3740 (s.m.) (nota di: LONGO)

Classificazioni: CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO - In genere

Contabilità generale dello Stato - In genere - Sviluppo delle regioni dell'obiettivo convergenza e realizzazione del piano nazionale per il Sud - Deroga ai vincoli del patto di stabilità in favore delle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia - Redistribuzione dei maggiori oneri tra lo Stato e le restanti regioni, per effetto della clausola di invarianza dei tetti - Aggravio del bilancio delle altre regioni e rimodulazione più onerosa dei rispettivi patti di stabilità - Violazione del principio secondo cui gli interventi perequativi e solidali devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni e tali risorse devono provenire dallo Stato - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Illegittimità costituzionale.

È costituzionalmente illegittimo l'art. 5 bis d.l. 13 agosto 2011 n. 138, conv., con modif., in l. 14 settembre 2011 n. 148. Premesso che il concorso agli obiettivi di finanza pubblica è un obbligo indefettibile di tutti gli enti del settore pubblico allargato di cui anche le regioni devono farsi carico attraverso un accollo proporzionato degli oneri complessivi conseguenti alle manovre di finanza pubblica, e che la perequazione degli squilibri economici in ambito regionale deve rispettare le modalità previste dalla Costituzione, di modo che il loro impatto sui conti consolidati delle amministrazioni pubbliche possa essere fronteggiato ed eventualmente redistribuito attraverso la fisiologica utilizzazione degli strumenti consentiti dal vigente ordinamento finanziario e contabile, la disposizione censurata - la quale stabilisce al comma 1 che la spesa in termini di competenza e di cassa effettuata annualmente da ciascuna delle cinque regioni inserite nell'«obiettivo convergenza» (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), per quel che concerne i cofinanziamenti nazionali dei fondi comunitari a finalità strutturale e comunque le risorse per lo sviluppo e la coesione di cui all'art. 4 d.lg. 31 maggio 2011 n. 88, possa eccedere i limiti di spesa imposti dal patto di stabilità interno; e al comma 2 prevede che, al fine di salvaguardare gli equilibri di finanza pubblica, un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale e di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano da adottare entro il 30 settembre di ogni anno, stabilisca i limiti finanziari per l'attuazione del comma 1, nonché le modalità di attribuzione allo Stato e alle restanti regioni dei relativi maggiori oneri, garantendo in ogni caso il rispetto dei tetti complessivi afferenti al patto di stabilità e agli obiettivi di finanza pubblica per l'anno di riferimento - non si limita ad autorizzare la spendita dei fondi integrativi dei contributi comunitari in deroga alle prescrizioni del patto di stabilità, ma attribuisce piuttosto le conseguenze finanziarie di tale disposizione allo Stato e alle altre regioni, al fine di assicurare il rispetto della clausola di invarianza dei tetti; e tale "chiamata in solidarietà" rende concretamente possibile ed attuabile la deroga contenuta nel comma 1 dell'art. 5 bis, gravando dei correlati oneri non solo lo

Stato ma anche le altre regioni, senza che simili forme di ausilio, in violazione del principio di tipicità delle ipotesi e dei procedimenti attinenti la perequazione regionale, trovino fondamento nell'art. 119 cost., né nella l. n. 42 del 2009 e neppure nei d.lg. 6 maggio 2011 n. 68 e n. 88 del 2011 (sentt. n.37 del 2004, 451 del 2006, 216 del 2008, 107, 284 del 2009, 52 del 2010, 71 del 2012).

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 06/07/2012

Numero: 176

Parti: Reg. Toscana e altro C. Pres. Cons.

Fonti: Giurisprudenza Costituzionale 2012, 4, 2588 (s.m.) (nota di: DI GESÙ; FERRARI)

Giurisprudenza Costituzionale 2012, 5, 3740 (s.m.) (nota di: LONGO)

Classificazioni: CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO - In genere

Contabilità generale dello Stato - In genere - Sviluppo delle regioni dell'obiettivo convergenza e realizzazione del piano nazionale per il Sud - Deroga ai vincoli del patto di stabilità in favore delle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia - Redistribuzione dei maggiori oneri tra lo Stato e le restanti regioni, per effetto della clausola di invarianza dei tetti - Ricorsi delle regioni Toscana, Veneto e Sardegna - Preliminare valutazione sull'ammissibilità dei ricorsi in riferimento all'art. 119 della Costituzione.

Le q.l.c. dell'art. 5 bis d.l. 13 agosto 2011 n. 138, conv., con modif., in l. 14 settembre 2011 n. 148, sollevate in via principale dalle regioni Toscana, Veneto e Sardegna in riferimento all'art. 119 cost., sono ammissibili. Le ricorrenti lamentano, infatti, pur non precisando (con riferimento al riparto operato dall'art. 117 cost.) la sfera di competenza asseritamente invasa, la compressione dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 cost., la quale ridonderebbe sull'esercizio delle competenze regionali, sicché sussiste un interesse ad agire concreto ed attuale consistente in quella utilità diretta ed immediata che il soggetto attore può effettivamente ottenere con l'accoglimento del ricorso, in quanto la lesione competenziale viene collegata al parametro costituzionale invocato (sent. n. 216 del 2008).

- Considerato in diritto

1. - Vengono all'esame di questa Corte tre ricorsi, rispettivamente proposti dalla Regione Toscana (ric. n. 133 del 2011), dalla Regione Veneto (ric. n. 145 del 2011) e dalla Regione autonoma Sardegna (ric. n. 160 del 2011), le quali hanno promosso questioni di legittimità costituzionale nei confronti di numerose disposizioni del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

Riservate a separate pronunce le decisioni sull'impugnazione delle altre norme contenute nel suddetto decreto-legge, vengono decise in questa sede le questioni relative all'articolo 5-bis.

Detta disposizione, introdotta con la legge di conversione e rubricata sotto il nomen iuris «Sviluppo delle regioni dell'obiettivo convergenza e realizzazione del piano sud», stabilisce al comma 1 che la spesa in termini di competenza e di cassa effettuata annualmente da ciascuna delle cinque Regioni inserite nell'"obiettivo convergenza" (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), per quel che concerne i cofinanziamenti nazionali dei fondi comunitari a finalità strutturale e comunque le risorse per lo sviluppo e la coesione di cui all'art. 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 (Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42), possa eccedere i limiti di spesa imposti dal patto di stabilità interno. Il successivo comma 2 prevede che, al fine di salvaguardare gli equilibri di finanza pubblica, un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale e di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano da adottare entro il 30 settembre di ogni anno, stabilisca i limiti finanziari per l'attuazione del comma 1, nonché le modalità di attribuzione allo Stato e alle restanti Regioni dei

relativi maggiori oneri, garantendo in ogni caso il rispetto dei tetti complessivi afferenti al patto di stabilità e agli obiettivi di finanza pubblica per l'anno di riferimento.

Dopo la presentazione dei ricorsi è stato emanato l'art. 32, comma 4, lettera n), della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012)», il quale ha previsto che siano escluse dal patto di stabilità regionale le «spese a valere sulle risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione sociale, sui cofinanziamenti nazionali di fondi comunitari a finalità strutturale e sulle risorse individuate ai sensi di quanto previsto dall'art. 6-sexies del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, subordinatamente e nei limiti previsti dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di cui all'art. 5-bis, comma 2, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148».

1.1. - Secondo la Regione Toscana la norma impugnata violerebbe l'art. 119, terzo comma, della Costituzione, introducendo una forma di solidarietà tra le Regioni al di fuori degli istituti perequativi, così come concepiti dalla predetta norma costituzionale e dalla conforme disciplina attuativa contenuta nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione). La disposizione sarebbe altresì in contrasto con l'art. 119, quinto comma, Cost., istituendo un meccanismo di spesa per gli investimenti destinati allo sviluppo di alcune Regioni gravante sulle altre, mentre la norma costituzionale stabilisce che gli oneri necessari per la rimozione degli squilibri economico-sociali e la promozione dello sviluppo economico delle Regioni meno avanzate devono essere sostenuti dallo Stato.

Anche l'articolo 16 della precitata legge n. 42 del 2009 stabilirebbe al comma 1, lettere a) ed e), che i contributi speciali siano utilizzati secondo obiettivi e criteri definiti d'intesa con la Conferenza unificata, ma pur sempre restando essi a carico del bilancio dello Stato.

1.2. - Secondo la Regione Veneto l'art. 5-bis violerebbe l'art. 119, terzo e quinto comma, Cost., in quanto esso sancisce il principio della piena responsabilità finanziaria gravante su ciascun ente territoriale in relazione alle funzioni di cui è titolare, prevedendo solo due ipotesi di perequazione, entrambe a carico dello Stato: il fondo perequativo, privo di vincoli di destinazione, di cui al terzo comma dell'art. 119 Cost., nonché le «risorse aggiuntive» e gli «interventi speciali» previsti in favore di determinate Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni, al fine di «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, (...) rimuovere gli squilibri economici e sociali, (...) favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, (...) provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni», ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost. La norma impugnata sarebbe inoltre in contrasto con l'art. 5 Cost., introducendo un sistema produttivo di ingiustificato privilegio e diseguaglianza a vantaggio delle Regioni meno "virtuose", basato su una mera presunzione di "inferiorità strutturale". In tal modo verrebbe accentuato il dislivello giuridico e finanziario delle situazioni esistenti nei diversi contesti regionali.

1.3. - La Regione autonoma Sardegna ritiene che l'art. 5-bis sia in contrasto con l'art. 3 Cost. sotto il profilo della disparità di trattamento, in quanto considererebbe in maniera diversa Regioni e aree del Paese - come la medesima Sardegna - ove si presentano analoghi e non inferiori problemi di mancato sviluppo sociale ed economico, e sotto il profilo della ragionevolezza, in quanto, al fine di colmare le diseguaglianze strutturali tra le diverse aree del Paese, verrebbero imposti maggiori oneri a Regioni come la ricorrente, che lo stesso Stato ha ritenuto, con il "piano nazionale per il sud", meritevoli di beneficiare di un particolare sforzo di sostegno sociale ed economico.

Anche secondo la Sardegna la norma impugnata sarebbe in contrasto con l'art. 119, terzo e quinto comma, Cost., in quanto, facendo gravare l'onere economico-finanziario relativo agli interventi previsti dall'"obiettivo convergenza" sulle Regioni escluse, ma parimenti versanti in uno stato di mancato sviluppo socio-economico, aggraverebbe le diseguaglianze tra Regioni ed aree del Paese arretrate quanto alle condizioni di sviluppo, contrastando con il principio di perequazione, coesione e solidarietà sociale ivi previsto.

1.4. - Le difese dell'Avvocatura dello Stato si incentrano sul preteso carattere di coordinamento della finanza pubblica della norma impugnata, la quale sarebbe emanata nell'ambito dei principi sanciti all'art. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost.

La norma sarebbe volta al contenimento della spesa pubblica ed al risanamento del debito, obiettivi al cui perseguimento sono tenute a collaborare anche le Regioni.

Secondo l'Avvocatura non sarebbero rinvenibili nell'art. 119 Cost., così come costantemente interpretato nella giurisprudenza costituzionale, i limiti, ex adverso invocati, all'adozione del sistema di solidarietà tra Regioni, introdotto dall'art. 5-bis in esame.

Lo Stato obietta altresì che l'art. 5-bis non introdurrebbe un nuovo tipo di fondo rispetto alle previsioni dell'art. 119 Cost. ma sarebbe un'applicazione conseguente alla regola di indefettibilità dei saldi finanziari stabiliti in sede di determinazione del patto di stabilità interno.

Inoltre, per effetto dell'art. 32, comma 4, lettera n), della legge n. 183 del 2011, il regime di deroga ai vincoli del patto di stabilità sarebbe allargato a tutte le Regioni titolari di risorse imputabili alle fonti contemplate dal comma 1 dell'art. 5-bis del decreto-legge, a condizione che siano rispettate le modalità fissate dal decreto ministeriale previsto dal comma 2 dello stesso articolo. Secondo il Presidente del Consiglio, per effetto di quanto disposto dal predetto art. 32, comma 4, lettera n), della legge di stabilità per il 2012, la questione dovrebbe ritenersi superata.

2. - Alla luce delle richiamate argomentazioni va preliminarmente disposta la riunione dei tre ricorsi, attesa la loro connessione oggettiva e la sostanziale coincidenza delle censure prospettate, al fine di un'unica pronuncia.

3. - Ancora in via preliminare, deve essere valutata l'ammissibilità dei ricorsi in riferimento all'invocato parametro di cui all'art. 119 Cost.

L'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale), prevede che «Quando una Regione ritenga che una legge od atto avente forza di legge della Repubblica invada la sfera della competenza ad essa assegnata dalla Costituzione, può, con deliberazione della Giunta regionale, promuovere l'azione di legittimità costituzionale davanti alla Corte nel termine di 30 giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente forza di legge». L'art. 32 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), prevede che «la questione della legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge dello Stato può essere promossa dalla Regione che ritiene dalla legge o dall'atto invasa la sfera della competenza assegnata alla Regione stessa dalla Costituzione e da leggi costituzionali». L'art. 127, secondo comma, Cost. statuisce che «la Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale».

Alla luce delle suddette disposizioni devono essere scrutinate le censure mosse dalle ricorrenti alla disposizione in esame: dal richiamato quadro normativo si ricava come la loro legittimazione a ricorrere sia strettamente ancorata alla finalità di salvaguardia della suddivisione competenziale delineata dalla Costituzione. Nel caso in esame, la sfera di competenza invasa non è precisata con riferimento al riparto operato dall'art. 117 Cost., ma viene lamentata la compressione dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost., la quale ridonderebbe sull'esercizio delle competenze regionali. Da ciò consegue che in tale contesto debba essere anche verificata la sussistenza di un interesse ad agire concreto ed attuale consistente in quella utilità diretta ed immediata che il soggetto attore può effettivamente ottenere con l'accoglimento del ricorso. Infatti, con riguardo alla pretesa violazione dell'art. 119 Cost., questa Corte ha già avuto modo di negare la sussistenza di «una astratta idoneità della disciplina in contestazione ad influire sull'autonomia finanziaria delle Regioni» (sentenza n. 216 del 2008). In quella occasione, peraltro, la questione, dichiarata inammissibile, ineriva ad un intervento «effettuato con oneri a carico della fiscalità generale, sicché la eventuale caducazione di tali norme non comporterebbe» - stante l'assenza di un fondo sanitario nazionale destinato esclusivamente al finanziamento della spesa sanitaria - «la redistribuzione di maggiori risorse in favore di tutte le Regioni» (sentenza n. 216 del 2008).

Diversamente dal precedente, nel caso in esame le Regioni ricorrenti, pur non richiamando l'invasione specifica di alcuna delle competenze di cui all'art. 117 Cost., lamentano il concreto pregiudizio della compressione delle risorse destinate all'esercizio delle proprie funzioni e la sua non conformità ai precetti dell'art. 119 Cost.

Ciò in conseguenza dei riflessi applicativi della norma impugnata, che comportano sia la conservazione cautelativa, in attesa dell'emanazione del decreto ministeriale, della provvista finanziaria a carico delle Regioni contribuenti, sia la sottrazione delle somme compensative, una volta entrato a regime il decreto stesso.

Può quindi concludersi che le questioni sollevate in riferimento all'art. 119 Cost. devono ritenersi ammissibili, in quanto collegano la lesione competenziale al parametro costituzionale invocato (così, sentenza n. 216 del 2008).

4. - Le questioni relative all'art. 5-bis del d.l. n. 138 del 2011, convertito dalla legge n. 148 del 2011, sollevate in riferimento all'art. 119 Cost. sono fondate nei termini di seguito precisati.

Le ricorrenti denunciano la lesione che la norma arrecherebbe alle loro prerogative, con specifico riguardo all'autonomia finanziaria, poiché la disposizione impugnata comporterebbe un aggravio del proprio bilancio ed una conseguente rimodulazione più onerosa dei rispettivi patti di stabilità.

L'assunto è effettivamente confermato, sia dalla clausola di invarianza complessiva dei tetti di spesa prescritta dalla suddetta disposizione, sia dalla considerazione che tale clausola può essere rispettata solamente se si ridistribuiscono tali «maggiori oneri» tra lo Stato e le «restanti regioni». Ne deriva in tal modo una concreta incisione della sfera di autonomia finanziaria di queste ultime.

Non sono in proposito pertinenti le eccezioni sollevate dall'Avvocatura dello Stato, la quale invoca l'emanando decreto del Ministro dell'economia, da un lato, come risolutivo ai fini di un'equa distribuzione del sacrificio e, dall'altro, come temporalmente preclusivo dell'attualità del pregiudizio. Infatti, l'art. 5-bis, comma 1, rimette al suddetto decreto, previsto dal comma 2, la fissazione delle condizioni, dei limiti finanziari per la sua attuazione e delle modalità di attribuzione dei relativi maggiori oneri allo Stato ed alle restanti Regioni.

La norma, tuttavia, precisa che il decreto deve garantire il rispetto dei tetti complessivi stabiliti dalla legge per il concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per l'anno di riferimento da parte dello Stato e delle Regioni. Dunque, l'eventuale adozione del decreto non sarebbe comunque risolutiva né della questione inerente al mancato rispetto dei principi in tema di perequazione contenuti nell'art. 119 Cost. e nelle successive norme di attuazione, né di quella posta in ordine al pregiudizio finanziario derivante dall'accantonamento e dalla utilizzazione per scopi solidaristici delle quote a carico delle Regioni stesse. Infatti, l'adozione del decreto - in qualsiasi modo articolata - non impedirebbe la lesione poiché, sebbene sia prevista l'intesa con la Conferenza unificata, questa sarebbe in ogni caso chiamata dallo Stato a raggiungere l'accordo su uno schema di decreto il quale, in conformità al dispositivo dell'art. 5-bis, dovrebbe comunque contenere una proposta di ripartizione dei maggiori oneri in capo allo Stato medesimo ed alle Regioni. In proposito, il dettato normativo, se da un canto rimette al decreto la fissazione delle condizioni e dei limiti finanziari per accedere al beneficio della deroga, dall'altro sottopone questi elementi alla clausola di invarianza dei tetti complessivi del concorso dello Stato e delle Regioni. Ne deriva che il meccanismo normativamente tratteggiato comporterà comunque maggiori oneri e che tali oneri graveranno sia sullo Stato che sugli enti territoriali ricorrenti.

Anche la mancata adozione del decreto non sarebbe risolutiva. Infatti, l'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) - il quale contiene regole specificative dell'indefettibile principio di equilibrio del bilancio espresso dall'articolo 81, quarto comma, Cost. - prevede, in relazione ai nuovi o maggiori oneri finanziari del tipo di quelli indotti dall'impugnato art. 5-bis, che lo Stato deve adottare provvedimenti di immediata salvaguardia (combinato disposto dei commi 1 e 12) per la compensazione degli effetti correlati ai nuovi oneri («In ogni caso la clausola di salvaguardia deve garantire la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura»). Nel caso di specie essi non possono che coincidere con la conseguente riduzione delle autorizzazioni di spesa afferenti alle ordinarie relazioni

finanziarie tra Stato e Regioni, interessate passivamente al meccanismo solidale. Infatti, la clausola di salvaguardia di cui al comma 12 viene definita dal legislatore come «effettiva e automatica», comportando, conseguentemente, il cautelare accantonamento delle risorse non appena entrata in vigore la norma che dispone le maggiori spese.

Peraltro, con riguardo alla mancata adozione del decreto, questa Corte ha avuto modo di ribadire - in analoga occasione - che «tale circostanza non è tuttavia idonea a determinare una sopravvenuta carenza di interesse all'impugnativa da parte della Regione ricorrente. Difatti, in assenza dell'abrogazione delle norme impugnate e, dunque, in costanza della loro perdurante vigenza, permane l'autorizzazione in capo allo Stato ad attivare tale prerogativa in base ai contenuti e secondo i meccanismi previsti dalla disciplina sottoposta attualmente a scrutinio e della quale la Regione lamenta, appunto, l'invasività» (sentenza n. 451 del 2006).

L'analisi letterale e sistematica della norma impugnata porta dunque a concludere che essa non si limita ad autorizzare la spendita dei fondi integrativi dei contributi comunitari in deroga alle prescrizioni del patto di stabilità, ma attribuisce piuttosto le conseguenze finanziarie di tale disposizione allo Stato e alle altre Regioni, al fine di assicurare il rispetto della clausola di invarianza dei tetti. È proprio questa "chiamata in solidarietà", lamentata dalle ricorrenti, che rende concretamente possibile ed attuabile la deroga contenuta nel comma 1 dell'art. 5-bis, gravando dei correlati oneri non solo lo Stato ma anche le altre Regioni.

Simili forme di ausilio non trovano fondamento, né nell'art. 119 Cost., né nella legge n. 42 del 2009 e neppure nei decreti legislativi 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario) e n. 88 del 2011.

La disposizione impugnata non è comunque riconducibile alle ipotesi di cui all'art. 119 Cost., poiché detta norma e quelle attuative sono esplicite nello stabilire che gli interventi perequativi e solidali devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni e che tali risorse devono provenire dallo Stato.

Questa Corte ha avuto occasione di affermare che «gli interventi statali fondati sulla differenziazione tra Regioni, volti a rimuovere gli squilibri economici e sociali, devono seguire le modalità fissate dall'art. 119, quinto comma, Cost., senza alterare i vincoli generali di contenimento della spesa pubblica, che non possono che essere uniformi» (sentenza n. 284 del 2009). Da ciò deriva l'implicito riconoscimento del principio di tipicità delle ipotesi e dei procedimenti attinenti alla perequazione regionale, che caratterizza la scelta legislativa di perequazione "verticale" effettuata in sede di riforma del Titolo V della Costituzione mediante la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Il rispetto di detto principio di tipicità non impedisce certamente - allo stato della legislazione - che possano essere adottati interventi perequativi a favore delle collettività economicamente più deboli. Ciò potrà tuttavia avvenire solo attraverso quei moduli legislativi e procedurali non collidenti con il dettato dell'art. 119 Cost., alcuni dei quali sono già stati scrutinati favorevolmente da questa Corte (sentenze n. 71 del 2012, n. 284 e n. 107 del 2009, n. 216 del 2008, n. 451 del 2006 e n. 37 del 2004).

Mentre il concorso agli obiettivi di finanza pubblica è un obbligo indefettibile di tutti gli enti del settore pubblico allargato di cui anche le Regioni devono farsi carico attraverso un accollo proporzionato degli oneri complessivi conseguenti alle manovre di finanza pubblica (ex plurimis, sentenza n. 52 del 2010), la perequazione degli squilibri economici in ambito regionale deve rispettare le modalità previste dalla Costituzione, di modo che il loro impatto sui conti consolidati delle amministrazioni pubbliche possa essere fronteggiato ed eventualmente redistribuito attraverso la fisiologica utilizzazione degli strumenti consentiti dal vigente ordinamento finanziario e contabile.

5. - Lo scrutinio di costituzionalità attrae inevitabilmente anche l'art. 32, comma 4, lettera n), della legge n. 183 del 2011, il quale, pur non essendo stato impugnato, conferma e rafforza il meccanismo previsto dall'art. 5-bis attraverso l'estensione a tutte le Regioni della facoltà

originariamente limitata a quelle contemporaneamente ricomprese nell'"obiettivo convergenza" e nel "piano nazionale per il sud", con conseguente incremento degli oneri a carico delle Regioni chiamate in solidarietà. In considerazione dell'inscindibile connessione funzionale esistente tra la norma impugnata e quella sopravvenuta, che ne riproduce ed amplifica gli aspetti già censurati, l'illegittimità costituzionale della prima deve essere estesa in via consequenziale alla seconda, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953 (ex plurimis, sentenza n. 131 del 2012).

6. - Restano assorbite le altre questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 5 Cost.

• PQM

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalle Regioni Toscana, Veneto e Sardegna con i ricorsi indicati in epigrafe, nei confronti del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148; riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5-bis del decreto legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011;

2) dichiara in via consequenziale - ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 - l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 4, lettera n), della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 luglio 2012.

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 06 LUG. 2012.

DeJure

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 19/07/2012

Numero: 192

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Abruzzo

Fonti: Foro it. 2013, 6, I, 1798

Classificazioni: ABRUZZO - Bilancio e contabilità

È incostituzionale l'art. 31 l. reg. Abruzzo 23 agosto 2011 n. 35, come sostituito dall'art. 5 l. reg. Abruzzo 9 novembre 2011 n. 39, nella parte in cui prevede il finanziamento di interventi per portatori di malattie oncologiche e per pazienti trapiantati, rinviando alla giunta ed agli apparati amministrativi la verifica ex post della eventuale copertura finanziaria.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 19/07/2012

Numero: 192

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Abruzzo

Fonti: Foro it. 2013, 6, I, 1798

Classificazioni: ABRUZZO - Bilancio e contabilità

È incostituzionale l'art. 31 l. reg. Abruzzo 23 agosto 2011 n. 35, nella parte in cui prevede il finanziamento di interventi per portatori di malattie oncologiche e per pazienti trapiantati, il quale determina un saldo negativo ed un conseguente squilibrio di bilancio.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 19/07/2012

Numero: 192

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Abruzzo

Fonti: Foro it. 2013, 6, I, 1798

Classificazioni: ABRUZZO - Bilancio e contabilità

È incostituzionale l'art. 11 l. reg. Abruzzo 23 agosto 2011 n. 35, nella parte in cui prevede un finanziamento per il sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo attraverso il fondo Fira (finanziaria regionale abruzzese), già utilizzato per lo sviluppo turistico dell'aeroporto d'Abruzzo.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 19/07/2012

Numero: 192

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Abruzzo

Fonti: Foro it. 2013, 6, I, 1798

Classificazioni: ABRUZZO - Bilancio e contabilità

È incostituzionale l'art. 3, comma 2, lett. b) e c), l. reg. Abruzzo 23 agosto 2011 n. 35, come sostituito dall'art. 2 l. reg. Abruzzo 9 novembre 2011 n. 39, nella parte in cui le risorse per il finanziamento per lo sviluppo turistico dell'aeroporto d'Abruzzo non compaiono negli allegati del bilancio 2011 e non risulta comunque approvato il bilancio consuntivo dell'esercizio 2010, precedente a quello relativo alla variazione di bilancio disposta dalla legge impugnata.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 19/07/2012

Numero: 192

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Abruzzo

Fonti: Foro it. 2013, 6, I, 1798

Classificazioni: ABRUZZO - Bilancio e contabilità

È incostituzionale l'art. 15 bis, comma 2, lett. b), l. reg. Abruzzo 10 gennaio 2011 n. 1, introdotto dall'art. 3 l. reg. Abruzzo 23 agosto 2011 n. 35, nella parte in cui prevede che il finanziamento per lo sviluppo turistico dell'aeroporto d'Abruzzo sia coperto attraverso la riprogrammazione delle economie di spesa derivanti dall'attuazione della convenzione Agensud 78/88.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 19/07/2012

Numero: 192

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Abruzzo

Fonti: Rivista della corte dei conti 2012, 3-4, 444

Classificazioni: ABRUZZO - Bilancio e contabilità

È costituzionalmente illegittimo l'art. 31, l. reg. Abruzzo 23 agosto 2011 n. 35, come sostituito dall'art. 5, l. reg. Abruzzo 9 novembre 2011 n. 39, che destina al finanziamento degli interventi a favore dei malati oncologici le entrate derivanti dall'applicazione dell'art. 85 l. reg. Abruzzo 26 aprile 2004 n. 15, poiché, stante l'aleatorietà delle entrate di cui allo stesso art. 85, l. reg. n. 15/2004, in materia di recupero dei sottotetti, il comma 5 dell'art. 31 dispone che l'erogazione della spesa sia consentita solo nei limiti delle entrate preventivamente accertate dalla Giunta regionale, con incertezza delle stime e dell'esito finale negativo dell'accertamento, in contrasto con l'esigenza che la copertura di nuove spese deve essere ancorata a criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza

in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare, e con violazione del principio di unità del bilancio, del principio in virtù del quale l'articolazione del bilancio e la sua approvazione è riservata al Consiglio regionale e non può essere demandata agli organi di gestione in sede diversa e in un momento successivo, nonché dei principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale, che si realizzano nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa, e non consentono di superare in corso di esercizio gli stanziamenti autorizzati.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 19/07/2012

Numero: 192

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Abruzzo

Fonti: Rivista della corte dei conti 2012, 3-4, 444

Classificazioni: ABRUZZO - Bilancio e contabilità

È costituzionalmente illegittimo l'art. 31 l. reg. Abruzzo 23 agosto 2011 n. 35, nella formulazione originale (anteriore alla sostituzione con l'art. 5 l.reg. Abruzzo 9 novembre 2011 n. 39), che, estendendo ai portatori di patologie oncologiche e ai pazienti trapiantati i sussidi previsti dall'art. 5, comma 3, l.reg. Abruzzo 21 aprile 1977 n. 19, per un onere di euro 1.500.000 per l'esercizio 2011, ai fini della copertura della spesa apporta variazioni al bilancio di previsione dell'esercizio finanziario corrente, in termini di competenza e di cassa, evidenziando un saldo negativo di euro 1.900.000, sicché la prevista spesa risulta priva di copertura per l'importo corrispondente, con conseguente squilibrio del bilancio 2011, in violazione del principio inderogabile della previa copertura della spesa, di cui all'art. 81, comma 4, cost.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 19/07/2012

Numero: 192

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Abruzzo

Fonti: Rivista della corte dei conti 2012, 3-4, 444

Classificazioni: ABRUZZO - Bilancio e contabilità

È costituzionalmente illegittimo l'art. 11 l. reg. Abruzzo 23 agosto 2011 n. 35, che, modificando i commi 1 e 2 dell'art. 15 l. reg. Abruzzo 10 gennaio 2011 n. 1, prevede, al comma 1, che la dotazione del Fondo di cui all'art. 4, comma 5, l. reg. 28 aprile 2000 n. 77 recante: "Interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo", stabilita presuntivamente per l'anno 2011 in euro 4.000.000, viene finanziata in quota parte (euro 1.200.000) con risorse già utilizzate per il finanziamento dell'Aeroporto d'Abruzzo, ai sensi dell'art. 15 bis, comma 2, lett. a) l. reg. n. 1/2011, introdotto dall'art. 3 l.reg. n. 35/2011, sicché lo stanziamento di euro 4.000.000 resta coperto solamente nei limiti di euro 2.800.000, con violazione dell'art. 81, comma 4, cost.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 19/07/2012

Numero: 192

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Abruzzo

Fonti: Rivista della corte dei conti 2012, 3-4, 444

Classificazioni: ABRUZZO - Bilancio e contabilità

È costituzionalmente illegittimo l'art. 3 comma 2, lett. b) e c), l. reg. Abruzzo 23 agosto 2011 n. 35, come sostituito dall'art. 2 l. reg. Abruzzo 9 novembre 2011 n. 39, che, per il finanziamento degli interventi volti a valorizzare l'Aeroporto d'Abruzzo, provvede, tra l'altro, mediante impiego di alcune economie di spesa, in modo che euro 1.200.000 gravino sulle economie vincolate relative al

fondo unico per le agevolazioni alle imprese, di cui al capitolo di spesa 282451 - U.P.R. 08.02.002, denominato "Fondo unico per le agevolazioni alle imprese - d.lg. n. 112/1998" (lett. b), ed euro 1.600.000 siano tratti dalle economie vincolate derivanti dalle economie di spesa preventivamente accertate riguardanti l'intervento straordinario nel Mezzogiorno (lett. c), trattandosi di operazione estrapolativa delle economie dalle componenti del risultato di amministrazione degli anni precedenti, a prescindere dall'esito negativo o positivo dello stesso dello stesso risultato, che solo la previa approvazione del bilancio consuntivo può attestare.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 19/07/2012

Numero: 192

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Abruzzo

Fonti: Rivista della corte dei conti 2012, 3-4, 444

Classificazioni: ABRUZZO - Bilancio e contabilità

È costituzionalmente illegittimo l'art. 15 bis, comma 2, lett. h), l. reg. Abruzzo 10 gennaio 2011 n. 1, aggiunto dall'art. 3 l. reg. Abruzzo 23 agosto 2011 n. 35, nella parte in cui, per la valorizzazione turistica dell'Aeroporto d'Abruzzo, prevede un finanziamento di euro 1.600.000 attinto alle economie di spesa derivanti dall'attuazione della convenzione Agensud n. 78/88, attraverso la reiscrizione di pari importo sul capitolo di spesa di pari importo sul capitolo di spesa 24242 - U.P.B. 06.02.004, denominato "Valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo - l.reg. 8 novembre 2001 n. 57", senza però riportarlo nell'allegato 3, recante la "Tabella delle economie riprogrammate con il bilancio di previsione annuale 2011", in tal modo violando il principio di tutela degli equilibri di bilancio contenuto nell'art. 81, comma 4, cost., che impedisce di estrapolare dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo senza la previa verifica della disponibilità giuridica e contabile di dette singole partite in sede di approvazione del bilancio consuntivo.

- Considerato in diritto

1.- Con ricorso n. 131 del 2011 il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 3, 11 e 31 della legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), in riferimento all'articolo 81, quarto comma, della Costituzione. In particolare, il ricorrente si duole che l'art. 15-bis, comma 2, lettera b), della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2011), aggiunto dall'impugnato art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011, prevede un finanziamento di euro 1.600.000,00 per lo sviluppo turistico dell'Aeroporto d'Abruzzo attinto dalle economie di spesa derivanti dall'attuazione della convenzione Agensud n. 78/88, attraverso la reiscrizione di pari importo sul capitolo di spesa 24242 - U.P.B. 06.02.004, denominato «Valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo - L.R. 8 novembre 2001, n. 57». La predetta somma non comparirebbe nell'allegato 3, recante la «Tabella delle economie riprogrammate con il bilancio di previsione annuale 2011» e conseguentemente il contestato stanziamento non potrebbe concorrere alla copertura dell'onere complessivo derivante dall'insieme degli interventi previsti per la valorizzazione dell'aeroporto. Con riguardo all'art. 11, recante modifiche all'art. 15 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri si duole che il comma 2, lettera b) di detta norma preveda un finanziamento di euro 2.000.000,00 attraverso il fondo FIRA (Finanziaria regionale abruzzese), il quale sarebbe già utilizzato per lo sviluppo turistico dell'Aeroporto d'Abruzzo, secondo quanto disposto dall'art. 3, comma 2, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011, di modo che vi sarebbero per tale finalità somme insufficienti nella misura di euro 1.200.000,00.

Per quel che concerne l'art. 31 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 inerente agli interventi a favore dei malati oncologici, viene infine lamentato che la pertinente variazione di bilancio non

sarebbe neutra rispetto agli equilibri del bilancio stesso, comportando un saldo negativo di euro 1.900.000,00.

Con ricorso n. 9 del 2012 il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 2 e 5 della legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2011, n. 39 (Disposizioni in materia di entrate), che hanno sostituito rispettivamente gli artt. 3 e 31 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011.

La prima disposizione viene impugnata nella parte in cui, nel sostituire l'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011, che aveva introdotto l'art. 15-bis nella legge regionale n. 1 del 2011, dispone, al comma 2, lettere b) e c) del citato art. 3, che per il finanziamento degli interventi volti a valorizzare l'aeroporto d'Abruzzo si provvede, tra l'altro, mediante impiego di alcune economie di spesa. La lettera b) di tale norma prevede che euro 1.200.000,00 gravino sulle economie vincolate relative al fondo unico per le agevolazioni alle imprese, di cui al capitolo di spesa 282451 - U.P.B. 08.02.002, denominato «Fondo unico per le agevolazioni alle imprese - D.Lgs. 112/98». La lettera c) stabilisce che euro 1.600.000,00 siano tratti dalle economie vincolate derivanti dalle economie di spesa preventivamente accertate riguardanti l'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Secondo il Presidente del Consiglio non risulterebbe approvato dalla Regione Abruzzo il rendiconto generale relativo all'esercizio finanziario 2010 e ciò precluderebbe di assicurare l'adeguata copertura finanziaria prescritta dall'art. 81, quarto comma, Cost. per quel che concerne la valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo, non essendo utilizzabili euro 2.800.000,00 pari al valore complessivo delle somme precedentemente descritte.

Per quel che riguarda l'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 39 del 2011, il quale sostituisce l'art. 31 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011, il Presidente del Consiglio lamenta l'aleatorietà delle stime inerenti agli interventi a favore dei malati oncologici e, in particolare, censura il rinvio a provvedimenti della Giunta regionale e degli uffici finanziari per la determinazione della copertura finanziaria, che l'art. 81, comma quarto, Cost., demanda invece in via preventiva al legislatore regionale.

La Regione Abruzzo si è costituita soltanto con riguardo al secondo ricorso, eccedendo - per quel che concerne gli interventi a favore dell'Aeroporto d'Abruzzo - la inconferenza della censura circa la mancata approvazione del bilancio consuntivo regionale, la quale non impedirebbe l'iscrizione di appositi fondi, tra i quali la riassegnazione di economie relative a contributi statali e comunitari con vincolo di destinazione. La resistente invoca a sostegno della tesi l'art. 34 della legge della Regione Abruzzo 25 marzo 2002, n. 3 (Ordinamento contabile della Regione Abruzzo). Entrambe le economie da riassegnare sarebbero state sottoposte ad attenti controlli amministrativi ai fini della verifica della loro sussistenza e della piena disponibilità.

Con riguardo alle spese inerenti ai malati oncologici la difesa della Regione eccepisce che la copertura finanziaria sarebbe espressamente individuata dalla norma, essendo demandata alla Giunta regionale la concreta attuazione sulla base della disponibilità finanziaria nel frattempo maturata e comunque circoscritta, con clausola di salvaguardia, ai limiti delle entrate preventivamente accertate.

2.- Alla luce delle richiamate argomentazioni va preliminarmente disposta la riunione dei due ricorsi, attesa la loro connessione oggettiva e la sostanziale coincidenza delle censure prospettate, al fine di un'unica pronuncia.

3. - Le questioni sollevate devono essere esaminate per gruppi, in relazione alle tipologie di censure. Infatti, pur essendo tutte formulate in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., le fattispecie di mancata copertura possono essere divise in tre distinti tipi: la prima (avente ad oggetto l'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 e l'art. 2 della legge regionale n. 39 del 2011) riguarda la utilizzazione di economie realizzate in esercizi precedenti, per la copertura di nuove e maggiori spese dell'esercizio di competenza; la seconda (avente ad oggetto l'art. 11 della legge regionale n. 35 del 2011) si manifesta attraverso la contestazione di un saldo finanziario incongruente con il principio di neutralità contabile della variazione di bilancio; la terza (avente ad oggetto l'art. 31 della legge regionale n. 35 del 2011 e l'art. 5 della legge regionale n. 39 del 2011) afferisce al collegamento vincolato tra partite di entrata e spesa di parte corrente.

4.- Le questioni relative all'art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011 e all'art. 2 della legge regionale n. 39 del 2011, sollevate in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., sono fondate. L'art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011 inserisce - dopo l'art. 15 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 - l'art. 15-bis, rubricato «Interventi per lo sviluppo turistico dell'Aeroporto d'Abruzzo», prevedendo che - allo scopo di valorizzare detta infrastruttura - sia autorizzata la spesa di euro 2.800.000,00 per l'anno 2011 mediante variazione istitutiva del relativo stanziamento sul capitolo di spesa denominato «Valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo - L.R. 8 novembre 2001, n. 57». L'impugnato comma 2, lettera b), dell'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 prevede che parte di detta somma, pari a euro 1.600.000,00, sia coperta attraverso la «riprogrammazione delle economie di spesa derivanti dall'attuazione della convenzione denominata Agensud 78/88». L'art. 2 della legge regionale n. 39 del 2011 ha - a sua volta - sostituito integralmente l'impugnato art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011, prevedendo, al comma 2, nuove modalità di finanziamento, anch'esse impuginate dal Presidente del Consiglio, limitatamente alle lettere b) e c). Queste ultime, sostituendo la copertura della precedente lettera b), stanziavano rispettivamente euro 1.200.000,00 attraverso l'impiego «delle economie vincolate relative al fondo unico per le agevolazioni alle imprese» (reiscrivendo la pertinente somma su un capitolo di spesa del bilancio di competenza) ed euro 1.600.000,00 su altra partita alimentata attraverso l'impiego delle «economie vincolate derivanti dalle economie di spesa preventivamente accertate riguardanti l'intervento straordinario del Mezzogiorno».

La censura è stata posta in riferimento al principio della copertura finanziaria di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto le risorse oggetto di contestazione non compaiono negli allegati del bilancio 2011 e non risulta comunque approvato il bilancio consuntivo dell'esercizio 2010, precedente a quello relativo alla variazione di bilancio disposta dalla legge impugnata.

Secondo la difesa regionale, costituitasi peraltro soltanto in relazione al secondo giudizio, la mancata approvazione del bilancio consuntivo 2010 consisterebbe in un ritardo di tipo formale e sarebbe inconferente rispetto alla materia del contendere. La tesi non può essere condivisa; questa Corte ha già avuto modo di affermare che la copertura delle spese, per rispondere ai canoni dell'art. 81, quarto comma, Cost., deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (sentenze n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966). In particolare, è stato precisato (sentenza n. 70 del 2012) che la copertura ricavata da risultati di amministrazione degli esercizi precedenti deve trovare analitico e congruente riscontro negli esiti dell'ultimo esercizio antecedente a quello cui si riferisce la risorsa utilizzata per detta copertura. Ciò con riferimento al documento formale - il bilancio consuntivo - che riassume l'andamento del predetto esercizio. Solo nel caso in cui l'esito consista in un avanzo di amministrazione, è possibile introdurre le risorse liberate da detto risultato positivo, ai fini di un loro impiego nell'esercizio successivo.

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

Al di fuori di questa fattispecie, il principio di tutela degli equilibri di bilancio contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost., impedisce di estrapolare dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo. Si tratta di una regola posta a presidio

della sana gestione finanziaria, dal momento che la sottrazione di componenti attive dall'aggregato complessivo (il quale determina il risultato di amministrazione), effettuata senza la previa verifica di sussistenza dell'avanzo, può aggravare gli eventuali saldi negativi del conto consuntivo. Essa viene infatti a ridurre il saldo economico (risultante dall'aggregato complessivo costituito dai residui attivi, dai residui passivi e dal fondo di cassa) in misura pari alla risorsa sottratta per la reiscrizione nell'esercizio successivo.

Questa pratica, sostanzialmente elusiva della salvaguardia degli equilibri complessivi di bilancio, è stata nel caso di specie posta in essere dalla Regione Abruzzo attraverso l'applicazione all'esercizio 2011 del valore positivo costituito - nel caso dell'art. 15-bis, comma 2, lettera b), della legge regionale n. 1 del 2011, come introdotto dall'art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011 - dalle economie di spesa derivanti dall'attuazione della convenzione «denominata Agensud 78/88», reiscritte per l'importo di euro 1.600.000,00 sul capitolo di spesa 242422, U.P.B. 06.02.004, e - per quanto riguarda l'art. 3, comma 2, lettere b) e c), della legge regionale n. 35 del 2011, come sostituito dall'art. 2 della legge regionale n. 39 del 2011 - dalle economie realizzate sul fondo unico per le agevolazioni alle imprese (lettera b) per un importo pari a euro 1.200.000,00 e quelle (lettera c) derivanti dai risparmi di spesa accertati inerenti all'intervento straordinario nel Mezzogiorno, per un importo pari a euro 1.600.000,00. Quanto alle espressioni «riprogrammazione delle economie di spesa» e «economie vincolate», utilizzate nelle fattispecie in esame, occorre sottolineare come il concetto di economia di spesa collida intrinsecamente con quello di programmazione e come quello di vincolo sia relativo e circoscritto - come già rilevato - alle finalità per le quali viene creato l'originario stanziamento negli esercizi pregressi. Infatti, quando si siano verificate economie di spesa, gli esiti contabili non possono fuoriuscire dalle due ipotesi alternative di permanenza del vincolo specifico, cui collegare la relativa reiscrizione, oppure di sopravvenienza attiva vera e propria, che si riversa - quale componente positiva - nella aggregazione complessiva degli elementi che determinano il risultato di amministrazione, nel caso in cui l'obiettivo sotteso al vincolo sia stato realizzato.

Non può essere condiviso l'assunto della difesa della resistente secondo cui l'art. 34 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2002 affermerebbe una regola compatibile con la norma impugnata, prescrivendo che «nel bilancio annuale sono iscritti appositi fondi necessari per: (...) c) la riassegnazione di economie relative ad assegnazioni statali e comunitarie con vincolo di destinazione». Detta norma infatti si limita a codificare il principio del rispetto del vincolo per le finalità stabilite dalla legge, ma non riguarda il caso in esame, ove non esistono vincoli di destinazione da rispettare, ma solamente devoluzioni parziali, non consentite, di economie di spesa. In questo caso il termine vincolo è utilizzato in modo inappropriato e strumentale al fine di convalidare questa operazione estrapolativa delle economie dalle componenti del risultato di amministrazione degli anni precedenti. Ciò viene disposto prescindendo dall'esito negativo o positivo dello stesso, che invece appare dirimente ai fini della legittima destinazione di eventuali risorse residuali a nuove finalità. È questa in sostanza la ratio legis sottesa alla regola della previa approvazione del bilancio consuntivo, condizionante l'applicazione di risorse provenienti dagli esercizi pregressi a nuove ed aggiuntive destinazioni nell'ambito del bilancio di competenza. Ed è proprio questa la ragione per cui detta regola deve ritenersi puntuale esplicitazione del più generale principio di equilibrio del bilancio contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost. Come è stato affermato da questa Corte, la forza espansiva dell'art. 81, quarto comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile (sentenza n. 70 del 2012).

Dalle esposte considerazioni consegue che l'oggetto della originaria censura dell'Avvocatura circa l'assenza, nell'allegato 3 al bilancio 2011, delle economie riprogrammate con la legge regionale n. 35 del 2011 costituisce un inevitabile effetto contabile derivante dalla applicazione del principio per cui nessuna risorsa può essere "estratta" da esercizi precedenti senza la previa verifica della sua disponibilità giuridica e contabile in sede di approvazione del bilancio consuntivo. Il mancato inserimento nell'allegato 3 della risorsa contestata e la mancata previa approvazione del bilancio

consuntivo dell'anno precedente sono due facce della stessa medaglia, intrinsecamente collegate da un nesso di causalità necessario.

Ed è proprio sulla base di tale connessione che deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale sia della disposizione impugnata nel primo ricorso, che di quelle del secondo. Quanto alla prima, infine, va rilevato come l'intervenuta abrogazione non consenta la dichiarazione della cessazione della materia del contendere, poiché dalla Regione Abruzzo non è pervenuto alcun elemento probatorio in ordine alla mancata applicazione della norma nel periodo intercorrente tra l'entrata in vigore della legge regionale n. 35 del 2011 e quella della legge regionale n. 39 del 2011 che l'ha integralmente sostituita.

5.- La questione avente ad oggetto l'art. 11 (Modifiche all'art. 15 della L.R. 10 gennaio 2011, n. 1) della legge regionale n. 35 del 2011 nella sua originaria formulazione, sollevata in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. è fondata.

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

Le censure avanzate dal ricorrente relativamente alla originaria disposizione si fondavano sul rilievo che l'importo di euro 2.000.000,00 rappresentato dalle economie derivanti dai programmi di attuazione di cui alla legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2000, n. 77 (Interventi di sostegno regionale alle imprese nel settore del turismo), giacenti presso la FIRA, risultava già utilizzato nei limiti di euro 1.200.000,00 per il finanziamento della valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera a), dell'art. 15-bis della legge regionale n. 1 del 2011, introdotto dall'art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011. Conseguentemente il finanziamento di euro 4.000.000,00 previsto dall'art. 11 della legge regionale n. 35 del 2011 sarebbe stato coperto solamente nei limiti di euro 2.800.000,00. Effettivamente l'incongruenza dei saldi della variazione, in considerazione della doppia imputazione di spesa contenuta nella legge regionale n. 35 del 2011, è patente e rende la copertura di spesa deficitaria per l'importo di euro 1.200.000,00, pari alla differenza tra la somma delle imputazioni di spesa e lo stanziamento.

L'art. 3 della legge della Regione Abruzzo 13 gennaio 2012, n. 5, recante «Integrazione alla L.R. 10 gennaio 2011, n. 2 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011. Bilancio pluriennale 2011-2013)», ha tuttavia sostituito la norma impugnata disponendo che «1. La dotazione del Fondo di cui all' art. 4, comma 5, della L.R. 28 aprile 2000, n. 77, recante "Interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo" è stabilita presuntivamente per l'anno 2011 in euro 2.800.000,00. 2. Ai sensi dell'art. 4, commi 2 e 3 della L.R. 77/2000, il fondo di cui al comma 1 è finanziato: a) per euro 2.000.000,00 con i rientri di cui alla L.R. 4 giugno 1980, n. 50 (Normativa organica sul turismo); b) per euro 800.000,00 con le economie derivanti dai programmi di attuazione di cui all'art. 10 della L.R. 77/2000 per gli anni dal 2003 al 2005, giacenti presso la FIRA».

Preliminarmente occorre verificare se, alla luce delle censure avanzate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, la sostituzione di detta norma da parte dell'art. 3 della legge regionale n. 5 del 2012 risulti soddisfacente delle pretese del ricorrente. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (ex plurimis, ordinanza n. 238 del 2011), dalla eventuale satisfattività della modifica e dalla concomitante mancata applicazione della norma sostituita durante il periodo della sua vigenza può derivare la cessata materia del contendere.

La somma di euro 2.800.000,00, così come rideterminata dalla legge reg. n. 5 del 2012, coincide, invero, con l'entità della copertura acclarata dallo stesso Presidente del Consiglio già nell'originario ricorso avverso l'art. 11 della legge regionale n. 35 del 2011 ed integra pertanto la prima delle due condizioni previste per tale esito.

Espressamente richieste dal relatore, tuttavia, le parti non sono state in grado di precisare se la norma impugnata abbia avuto applicazione nel lasso temporale intercorrente dalla sua emanazione fino all'entrata in vigore della successiva legge regionale n. 5 del 2012. Pertanto non può essere dichiarata cessata la materia del contendere, pur essendo stata abrogata la norma oggetto di contestazione, ed anche l'art. 11 della legge regionale n. 35 del 2011 nella sua originaria formulazione va dichiarato costituzionalmente illegittimo.

6.- Anche le questioni relative all'art. 31 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 nella originale formulazione e in quella sostituita dall'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 39 del 2011 in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., sono fondate.

Entrambe le disposizioni destinano parte delle entrate, incamerate in un capitolo di parte corrente, al finanziamento di interventi in materia sociale per i portatori di malattie oncologiche e per i pazienti trapiantati. La originaria formulazione dell'art. 31 determina la quantificazione delle risorse in euro 1.500.000,00 mentre quella definitiva le riduce alla somma di euro 200.000,00. La prima norma incrementa, attraverso la variazione di bilancio, lo stanziamento della U.P.B. di parte spesa 13.01.003 denominata «Interventi socio assistenziali per la maternità, l'infanzia e l'adolescenza e la famiglia» di euro 1.500.000,00, mentre nella correlata partita di entrata U.P.B. 03.05.002, denominata «Entrate per sanzioni amministrative e violazioni tributarie», dispone contemporaneamente un incremento di euro 1.100.000,00 e una riduzione di euro 1.500.000,00, con un saldo negativo di euro 400.000,00. La seconda disposizione - nell'abrogare la precedente - si limita invece ad incrementare le richiamate partite di spesa e di entrata di euro 200.000,00.

La primitiva variazione comporta sotto il profilo contabile che il saldo delle operazioni di entrata e di spesa consista in un differenziale negativo di euro 1.900.000,00, il quale determina - dal punto di vista finanziario - il conseguente squilibrio del bilancio 2011 a seguito della suddetta operazione.

La seconda norma manifesta - a differenza della prima - una apparente neutralità contabile (nel senso che le modificazioni delle partite di entrata e di spesa si compensano), producendo comunque un incremento in valore assoluto, notevolmente inferiore a quello originario, delle richiamate poste di bilancio. Tuttavia anch'essa risulta viziata, sotto un duplice profilo, in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost.

Il primo si riferisce - come osservato dal Presidente del Consiglio - ai criteri seguiti per la stima finalizzata ad assicurare copertura economica alla spesa introdotta con la legge impugnata e alla impropria delega conferita alla Giunta regionale ed agli uffici amministrativi per l'accertamento in itinere dell'entrata correlata al finanziamento di detta spesa e per la concreta determinazione di quest'ultima. Questa Corte ha più volte affermato che la copertura di nuove spese deve essere ancorata a criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza «in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare» (ex multis, sentenze n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010). Nel caso di specie, con riguardo al solo esercizio 2011, la stima del gettito della entrata, in ordine alla quale si pretende di istituire il vincolo di destinazione, è mutata per tre volte: la legge della Regione Abruzzo 18 aprile 2011, n. 10 (Norme sull'attività edilizia nella Regione Abruzzo) l'aveva fissata in euro 300.000,00 (art. 1, comma 12, «Le risorse di cui al comma 11 confluiscono nell'ambito della U.P.B. 03.05.002 sul capitolo 35020 denominato "Entrate derivanti dalla maggiorazione degli oneri di urbanizzazione per il recupero dei sottotetti", con uno stanziamento di euro trecentomila (euro 300.000,00)»); l'art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011 l'aveva elevata a euro 1.500.000,00 e la successiva legge n. 39 del 2011 all'art. 5 l'ha ridimensionata in euro 200.000,00. Peraltro, la relazione del Servizio bilancio della Giunta regionale del 14 febbraio 2012, n. 32379, allegata alle difese della resistente, conclude affermando che «l'istruttoria finalizzata alla predisposizione del provvedimento di bilancio (...) ha evidenziato l'insussistenza di maggiori entrate con riferimento alla unità previsionale di base 03.05.002, denominata "Entrate per sanzioni amministrative e

violazioni tributarie" e conseguentemente, in conformità con le disposizioni contenute nella norma di salvaguardia, non è stato possibile adottare alcun provvedimento di variazione di bilancio e sono risultate inapplicabili le disposizioni contenute nell'articolo 5 della legge 39/2011». Lo stesso art. 85 della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo - legge finanziaria regionale 2004), istitutivo del contributo relativo al costo di costruzione e agli oneri di urbanizzazione per il recupero dei sottotetti, il cui onere addizionale rispetto all'ordinario contributo originariamente previsto dalla legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli) ed ora disciplinato dall'art. 16 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo A) viene devoluto per la metà alla Regione Abruzzo, ha visto modificati il regime e la finalizzazione di dette somme da molteplici disposizioni sopravvenute a far data dal 2004 e sino al 2011, rendendo particolarmente singolare la persistente incertezza delle stime e l'esito finale negativo dell'accertamento.

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

Infine, con riguardo ad entrambe le norme impugnate non può essere utilmente invocata quale clausola di salvaguardia la disposizione, in entrambe riprodotta, secondo cui la spesa in contestazione sarebbe «consentita solo nei limiti delle entrate preventivamente accertate» dalla Giunta e dagli uffici amministrativi (art. 31, comma 5, della legge regionale n. 35 del 2011 e art. 5, comma 5, della legge regionale n. 39 del 2011). Neppure, in tal senso, può supplire la richiamata relazione del Servizio bilancio della Giunta regionale del 14 febbraio 2012, n. 32379, laddove si afferma l'insussistenza dell'accertamento in entrata e la conseguente inapplicabilità, nel loro complesso, delle norme contestate.

Il principio della previa copertura della spesa in sede legislativa è inderogabile, ai sensi dell'art. 81, quarto comma, Cost. Da esso deriva la necessità della corretta redazione del bilancio di previsione, la cui articolazione ed approvazione è riservata al Consiglio regionale e non può essere demandata - per specifiche azioni attinenti alla salvaguardia degli equilibri del bilancio - agli organi di gestione in sede diversa e in un momento successivo da quello indefettibilmente previsto dall'art. 81, quarto comma, Cost.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che «nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti» (sentenza n. 70 del 2012).

La Regione Abruzzo, rinviando alla Giunta e agli apparati amministrativi la verifica ex post della eventuale copertura, ha violato entrambe le regole che individuano, proprio nel presidio legislativo, il meccanismo in grado di tutelare, attraverso la prevenzione, gli equilibri del bilancio. Così operando essa ha ampliato in modo illegittimo le prerogative degli organi preposti alla gestione e alla esecuzione del bilancio, il cui perimetro operativo deve essere invece saldamente circoscritto

entro le autorizzazioni di spesa legislative, evitando commistioni di ruoli intrinsecamente rischiose per l'equilibrio della finanza regionale e per i più generali equilibri della finanza pubblica. Questa Corte ha già avuto modo di precisare in proposito che «la stima e la copertura in sede preventiva, effettuate in modo credibile e ragionevolmente argomentato secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile, salvaguardano la gestione finanziaria delle inevitabili sopravvenienze passive che conseguono all'avvio di nuove attività e servizi» (sentenza n. 115 del 2012).

Ferma restando l'insufficienza di elementi probatori in grado di garantire che le norme impugnate non abbiano prodotto e non siano in grado di produrre effetti finanziari pregiudizievoli (le somme afferenti ai contributi per gli oneri di urbanizzazione sono accertate dai Comuni e potrebbero affluire in modo diacronico rispetto alla conclusione dell'esercizio 2011 nella posta di bilancio individuata dalla norma impugnata), una eventuale dichiarazione di sopravvenuta carenza di interesse a ricorrere deve altresì ritenersi preclusa dalla intrinseca pericolosità dei meccanismi normativi istituiti dalle norme stesse, anche in ragione del particolare momento in cui la cura e il controllo dei risultati finanziari risultano oggetto di particolare attenzione legislativa, in quanto correlati non solo alla situazione del singolo ente pubblico, ma anche agli equilibri complessivi della finanza che ne vengono inevitabilmente influenzati.

• PQM

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15-bis, comma 2, lettera b), della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Abruzzo. Legge Finanziaria Regionale 2011), introdotto dall'art. 3 della legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, lettere b) e c), della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011, come sostituito dall'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2011, n. 39 (Disposizioni in materia di entrate);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 nella sua originaria formulazione;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 31 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 nella sua originaria formulazione;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 31 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011, come sostituito dall'art. 5 della legge regionale n. 39 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 2012.

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 19 LUG. 2012.

DeJure

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 09/11/2012

Numero: 246

Parti: Reg. sic. C. Pres. Cons.

Fonti: Giurisprudenza Costituzionale 2012, 6, 4015 (s.m.) (nota di: FERRARI)

Classificazioni: CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO - Bilancio dello Stato e legge finanziaria

Contabilità generale dello Stato - Bilancio dello Stato e legge finanziaria - Bilancio per l'anno 2012 - Concorso dello Stato alla spesa sanitaria delle regioni - Partita di spesa di natura

promiscua in cui sono allocate risorse destinate a più amministrazioni regionali e con diverse causali comunque collegate al finanziamento del servizio sanitario regionale - Ricorso della Regione siciliana - Asserito pregiudizio per la Regione siciliana derivante dall'applicazione di una percentuale superiore a quella fissata per legge nel concorso al finanziamento del servizio sanitario effettuato sul proprio territorio - Riduzione delle risorse spettanti alla Regione siciliana meramente ipotizzata sulla base di considerazioni prive di sostegni documentali specificamente riferibili al finanziamento della stessa - Motivazione generica e carente del ricorso - Inammissibilità della questione.

È inammissibile la q.l.c. della Tabella n. 2, unità di voto 2.4, prevista dall'art. 2, comma 1, l. 12 novembre 2011, n. 184, censurata, in riferimento agli art. 36 e 37 dello statuto siciliano, al d.lg. 3 novembre 2005, n. 241, nonché agli art. 81 e 119, comma 4, cost., in relazione all'art. 10 l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, e al principio di leale collaborazione, nella parte in cui determina il concorso dello Stato alla spesa sanitaria e prevede - per l'esercizio 2012 - uno stanziamento pari a 8.833.324.987,00 euro a titolo di concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria delle regioni. Il ricorso è generico quanto alla motivazione e carente quanto al petitum e quanto alla pretesa ridondanza della disposizione impugnata sulla lesione delle proprie competenze, perché la ricorrente si limita a prospettare una riduzione delle risorse a propria disposizione, meramente ipotizzata sulla base di considerazioni prive di sostegni documentali specificamente riferibili al suo finanziamento, e più che evidenziare i vizi di legittimità lamentati sollecita un avallo interpretativo della norma condizionante la redazione dell'impugnata Tabella, limitatamente alla parte inerente alla Regione siciliana, in modo da sorreggere il significato che la Regione stessa ritiene debba esserle attribuito (sentt. n.222 del 1994, 138 del 1999, 29 del 2004, 145 del 2008).

- Considerato in diritto

1. - La Regione siciliana ha promosso questione di legittimità costituzionale della Tabella n. 2 (Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze), unità di voto 2.4 (Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria), prevista dall'art. 2, comma 1, della legge 12 novembre 2011, n. 184 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2012 e bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014), in riferimento agli articoli 36 e 37 dello statuto siciliano (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, recante (Approvazione dello statuto della Regione siciliana) e delle relative norme attuative, adottate con decreto legislativo 3 novembre 2005, n. 241 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana, recanti attuazione dell'articolo 37 dello Statuto e simmetrico trasferimento di competenze), nonché agli articolo 81 e 119, quarto comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 10 della legge costituzionale 8 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), anche con riguardo al principio di leale collaborazione nelle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni.

La Tabella n. 2 del bilancio di previsione 2012, approvato con la legge precedentemente richiamata, determina il concorso dello Stato alla spesa sanitaria e prevede - per il suddetto esercizio - uno stanziamento pari a 8.833.324.987,00 euro a titolo di concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria delle Regioni. La partita di spesa oggetto di contestazione è di natura promiscua, essendovi allocate risorse destinate a più amministrazioni regionali e con diverse causali, comunque collegate al finanziamento del Servizio sanitario nazionale.

Costituitosi in giudizio, il Presidente del Consiglio eccepisce che la Tabella, così sinteticamente compilata, riguarderebbe, nella sua dimensione finanziaria complessiva, il fondo sanitario nazionale e il fondo di garanzia, nonché "importi residuali diretti ad altre finalità sanitarie", per cui "la variabilità degli stanziamenti di bilancio dell'unità di voto in questione [dipenderebbe] tecnicamente dal livello del finanziamento sanitario da coprire e dall'andamento dei gettiti fiscali attesi ed effettivi che finanziano la sanità".

In assenza di contestazione di parte ricorrente, il fatto deve essere assunto per vero.

La Regione deduce che lo stanziamento della Tabella per l'anno finanziario 2011, anch'esso articolato in modo indistinto per tutte le Regioni beneficiarie del finanziamento, sarebbe stato pari ad 11.599.324.987,00 euro, superiore a quello impugnato per 2.766.000.000,00 euro.

In relazione al suddetto decremento, la ricorrente lamenta che - pur nell'ambito del complessivo stanziamento privo di specificazione sia con riguardo alle Regioni beneficiarie, che alle diverse causali - vi sarebbe per la Regione siciliana un pregiudizio derivante dall'applicazione di una percentuale superiore a quella fissata per legge nel concorso al finanziamento del servizio sanitario effettuato sul proprio territorio. Senza nessuna allegazione probatoria circa il calcolo e la misura di detto decremento individuale, essa ne sostiene la sussistenza per effetto della pretesa applicazione - da parte dello Stato - di un concorso regionale pari al 49,11 per cento, anziché del 42,5 per cento in forza dell'interpretazione del combinato disposto degli artt. 1, comma 143, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) e 1, commi 830, 831 e 832, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007). Lo Stato non avrebbe, infatti, tenuto conto delle prescrizioni contenute nei commi 831 e 832 della legge n. 296 del 2006, in base alle quali sarebbe stato sospeso il processo di incremento del concorso regionale al Servizio sanitario nazionale in attesa della correlata e simmetrica retrocessione, non ancora avvenuta, a favore della Regione siciliana di una percentuale - non inferiore al 20 per cento e non superiore al 50 per cento - del gettito delle accise sui prodotti petroliferi immessi in consumo sul territorio regionale. Detta retrocessione dovrebbe aumentare, in base alla citata norma, «simmetricamente, fino a concorrenza, la misura percentuale del concorso della regione alla spesa sanitaria, come disposto dal comma 830» (art. 1, comma 832). La perdurante assenza del procedimento compensativo conseguente alla mancata attribuzione alla Regione siciliana di una percentuale del gettito delle accise sui prodotti petroliferi immessi in consumo sul territorio regionale, unitamente alla concomitante riduzione dello stanziamento previsto nella Tabella n. 2, porrebbe in essere - secondo la ricorrente - una violazione dell'art. 81 Cost., sotto il profilo del prodotto squilibrio finanziario, dell'art. 119, quarto comma, Cost., per la conseguente insufficienza delle risorse destinate a finanziare integralmente le funzioni di competenza della Regione, degli artt. 36 e 37 dello Statuto, per la mancata attribuzione delle risorse di propria spettanza, dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in quanto verrebbe riservato all'ente territoriale in questione un trattamento di disfavore rispetto alle altre Regioni a statuto ordinario. Viene infine lamentata anche la violazione del principio di leale collaborazione che dovrebbe ispirare le relazioni finanziarie tra lo Stato e le Regioni.

Il resistente, dopo una sintetica ricostruzione dei meccanismi inerenti al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, precisa che l'unità di voto impugnata dalla Regione è, nella sua dimensione finanziaria complessiva, sostanzialmente riconducibile al Fondo sanitario nazionale e al Fondo di garanzia (comprende poi capitoli di importi residuali diretti ad altre finalità sanitarie).

L'indeterminatezza degli stanziamenti di bilancio dell'unità di voto in questione dipenderebbe tecnicamente dal livello del finanziamento sanitario da coprire e dall'andamento dei gettiti fiscali (attesi ed effettivi) che finanziano la sanità. Peraltro, in ordine alla quota di Fondo sanitario nazionale destinato alla Regione siciliana, l'applicazione del 49,11 per cento non sarebbe una novità, bensì un criterio adottato già a decorrere dall'esercizio 2009 in sede di Conferenza Stato-Regioni e confermato nei successivi esercizi 2010, 2011 e 2012.

Sulla base di queste considerazioni, il resistente eccepisce in via pregiudiziale l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale rivolte alla Tabella n. 2 prevista dall'art. 2, comma 1, della legge n. 184 del 2011. Non sussisterebbe nel caso di specie un interesse a ricorrere, in quanto la Regione non potrebbe trarre alcun vantaggio immediato dalla dichiarazione di illegittimità della Tabella stessa. Infatti, solo "un eventuale successivo atto, con cui si provvedesse ad imputare a carico del bilancio regionale una quota di finanziamento della spesa sanitaria regionale superiore a quella che la Regione ritiene in linea con le previsioni di legge, potrebbe determinare l'an ed il quantum del vulnus rendendo concreta la lesione paventata", dal momento che la Tabella impugnata "non determina la quota di partecipazione della Regione siciliana alla spesa sanitaria, rimanendo

impregiudicata la possibilità per lo Stato, qualora fosse corretta (...) la lettura del quadro normativo fornito dalla ricorrente, di fissare tale partecipazione nella misura pretesa dalla Regione".

Il resistente eccepisce comunque l'infondatezza del ricorso nel merito perché l'interpretazione proposta dalla Regione siciliana non sarebbe conforme agli elementari canoni ermeneutici che comproverebbero al contrario la soluzione interpretativa adottata nell'ultimo quadriennio, peraltro ben conosciuta dalla Regione stessa. Secondo il Presidente del Consiglio la formulazione del ricorso mirerebbe ad ottenere, per via indiretta, un pronunciamento in ordine alla questione già proposta e decisa dalla Corte costituzionale con la sentenza di rigetto n. 145 del 2008. Sotto tale profilo vi sarebbe violazione del giudicato costituzionale.

2. - Le questioni proposte dalla Regione siciliana devono essere dichiarate inammissibili in riferimento ai parametri evocati.

Il ricorso è generico quanto alla motivazione e carente quanto al petitum e quanto alla pretesa ridondanza della disposizione impugnata sulla lesione delle proprie competenze.

In relazione al dedotto pregiudizio, la ricorrente si limita a prospettare una riduzione delle risorse a propria disposizione, meramente ipotizzata sulla base di considerazioni prive di sostegni documentali specificamente riferibili al suo finanziamento. Rispetto al precedente ricorso già esaminato da questa Corte (sentenza n. 145 del 2008), il presente è affetto non solo da analoga carenza dimostrativa in ordine al pregiudizio lamentato circa «il rapporto tra complessivi bisogni regionali e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte» (sentenze n. 145 del 2008, n. 29 del 2004, n. 138 del 1999 e n. 222 del 1994), ma dalla ulteriore, e ben più grave, mancata indicazione, sia pure sommaria, del decremento finanziario delle proprie risorse derivante dalla norma contestata. La riduzione della quota di propria spettanza all'interno dell'indistinto stanziamento della Tabella n. 2 viene dedotta con percorso logico meramente indiziario e sicuramente controvertibile, soprattutto in ragione delle numerose variabili operanti nella suddetta posta di bilancio e del fatto che tali eterogenei fattori possono concretamente influire nei confronti della Regione stessa solo attraverso un eventuale successivo atto legislativo o amministrativo di parte statale, come ricordato dalla controparte.

La Regione non indica le risorse effettivamente incamerate nell'esercizio precedente e non tenta neppure di estrarre con criteri estimatori presuntivi la propria contestata quota di spettanza per l'esercizio 2012, facendo così contemporaneamente mancare entrambi i termini di riferimento della lesione dedotta in giudizio.

Peraltro, buona parte della prospettazione non appare diretta a supportare i vizi di legittimità lamentati bensì a sollecitare un avallo interpretativo della norma condizionante la redazione dell'impugnata Tabella, limitatamente alla parte inerente alla Regione siciliana, in modo da sorreggere il significato che la Regione stessa ritiene debba esserle attribuito. Ciò senza fornire alcuna dimostrazione circa la concreta incidenza della sollecitata interpretazione sui meccanismi di determinazione dello stanziamento finanziario presente nella Tabella.

Neppure la perdurante incertezza sullo stato delle relazioni finanziarie tra i due enti alla data del ricorso, ormai prossima alla chiusura dell'esercizio finanziario, può far superare i vizi della prospettazione e della definizione dell'oggetto del ricorso stesso. Ciò non in quanto l'indeterminatezza delle reciproche relazioni finanziarie non costituisca un potenziale vulnus ai principi del coordinamento della finanza pubblica e della salvaguardia degli equilibri di bilancio, i quali devono essere preservati nei rispettivi bilanci secondo modalità di leale collaborazione tra Stato e Regione, ma per il fatto che spetta a chi propone il ricorso farsi parte diligente nella definizione del petitum e nella produzione degli atti necessari a sorreggerlo.

È fuor di dubbio che nel settore della finanza pubblica allargata le partite creditorie e debitorie afferenti alle relazioni tra enti pubblici, ed in particolare tra Stato e Regione, debbano essere rappresentate nei rispettivi bilanci in modo preciso, simmetrico, speculare e tempestivo (non essendo compatibile con i principi di programmazione nell'impiego delle risorse e di tutela preventiva degli equilibri del bilancio che la specificazione della quota di finanziamento di funzioni importanti come quelle inerenti al servizio sanitario regionale sia determinata, nell'an e nel

quantum, ad esercizio inoltrato ed addirittura in periodo vicino al termine dello stesso come nel caso di specie). Tuttavia, l'assenza di tali elementi e la negativa incidenza sulla sana gestione finanziaria non possono essere lamentate senza una puntuale individuazione delle componenti economiche e contabili assunte a riferimento della doglianza. Sotto questo profilo, è onere indefettibile del ricorrente allegare la precisa quantificazione del pregiudizio lamentato, i criteri utilizzati per la sua definizione e le partite dei rispettivi bilanci finanziari dalle quali si ricavano le relative censure. Fermo restando l'obbligo in capo allo stesso resistente di rendere ostensibili gli elementi finanziari e contabili di propria competenza, i quali non possono essere soltanto affermati bensì debbono essere puntualmente documentati, il ricorso non può limitarsi ad ipotizzare, attraverso elementi argomentativi astratti e non univoci, l'esistenza di squilibri economico-finanziari o di violazioni di precetti costituzionali, ma deve puntualmente definirne essenza e consistenza, se del caso richiedendo alla parte resistente, ove non altrimenti reperibili, i dati finanziari analitici correlati ai profili disfunzionali censurati.

3. - Per le evidenziate carenze nella formulazione della domanda il presente ricorso deve essere dunque dichiarato inammissibile.

• PQM

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale della Tabella n. 2 (Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze), unità di voto 2.4 (Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria), prevista dall'art. 2, comma 1, della legge 12 novembre 2011, n. 184 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2012 e bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014), pubblicata nel supplemento ordinario n. 234/L alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 265 del 14 novembre 2011 (pag.173), promossa, in riferimento agli articoli 36 e 37 dello statuto della Regione siciliana, approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 e delle relative norme attuative, agli articoli 81 e 119, quarto comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché in violazione del principio di leale collaborazione, dalla Regione siciliana con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 novembre 2012.

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 09 NOV. 2012.

DeJure

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 20/12/2012

Numero: 309

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Campania

Fonti: Giurisprudenza Costituzionale 2012, 6, 4769

Classificazioni: CAMPANIA - Demanio e patrimonio

Campania - Bilancio e contabilità - Autorizzazione alla Giunta regionale ad effettuare operazioni di ristrutturazione del debito preesistente, mediante utilizzazione degli strumenti creditizi in uso nei mercati finanziari, qualora le condizioni di rifinanziamento consentano una riduzione del valore delle passività totali a carico della Regione - Ricorso del Governo - Questione dedotta senza alcun percorso logico argomentativo in grado di ricondurla ai parametri invocati - Inammissibilità.

È inammissibile la q.l.c., in riferimento agli art. 81, comma 4, e 117, comma 2, lett. e), cost., dell'art. 5, comma 4, l. reg. Campania 27 gennaio 2012, n. 2, il quale prevede che la Giunta

regionale, ai sensi dell'art. 41 l. 28 dicembre 2001, n. 448 e successive norme vigenti in materia, è autorizzata ad effettuare operazioni di ristrutturazione del debito preesistente, mediante utilizzazione degli strumenti creditizi in uso nei mercati finanziari, qualora le condizioni di rifinanziamento consentano una riduzione del valore delle passività totali a carico della Regione. La violazione delle norme interposte invocate nel ricorso (art. 9, comma 4, l. reg. Campania n. 7 del 2002; art. 3, commi dal 16 al 21 bis l. n. 350 del 2003; art. 62 d.l. n. 112 del 2008, conv., con modif., in l. n. 133 del 2008; art. 10, comma 2, l. n. 281 del 1970, come modificato dall'art. 8, comma 2, l. n. 183 del 2011) è stata dedotta senza alcun percorso logico argomentativo in grado di ricondurla ai parametri invocati.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 20/12/2012

Numero: 309

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Campania

Fonti: Giurisprudenza Costituzionale 2012, 6, 4769

Classificazioni: CAMPANIA - Bilancio e contabilità

Campania - Bilancio e contabilità - Ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2012 per un importo pari ad euro 144.831.213,90 - Insussistenza di appropriata allegazione comprovante la compatibilità delle operazioni di indebitamento programmate con i vincoli fissati dalla normativa statale - Violazione di norme statali che costituiscono indefettibili parametri di legittimità per la stipula di nuove operazioni di ricorso al credito, a tutela degli equilibri strutturali di bilancio della Regione - Violazione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di sistema contabile dello Stato e della potestà legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento finanziario e contabile - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori censure in relazione ad altre norme interposte.

È costituzionalmente illegittimo l'art. 5, commi 1, 2 e 3, l. reg. Campania 27 gennaio 2012, n. 2. Premesso che l'art. 10, comma 2, l. n. 281 del 1970, come modificato dall'art. 23 d.lg. 28 marzo 2000, n. 76, e successivamente dall'art. 8, comma 2, l. n. 183 del 2011, prescrive che "L'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di indebitamento in estinzione nell'esercizio considerato deve essere compatibile con i vincoli di cui al comma 1 e non può comunque superare il 20 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della regione ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio pluriennale della regione stessa" - la l.reg. che autorizza l'accensione di nuovi prestiti deve specificare l'incidenza di questi ultimi sui singoli esercizi futuri, i mezzi necessari per la copertura degli oneri, nonché il rispetto del limite percentuale del 20%, con riguardo sia alle rate di ammortamento dei mutui pregressi che di quelli programmati per l'esercizio in corso; e nelle disposizioni impugnate (il comma 1, che autorizza specificamente il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2012; il comma 2, che determina il limite complessivo del nuovo indebitamento; il comma 3, afferente alle modalità temporali di ammortamento dei nuovi prestiti) e nell'allegato bilancio di previsione della regione Campania non è presente alcun rinvio ad appropriata allegazione comprovante la compatibilità delle operazioni di indebitamento programmate con i vincoli di cui all'art. 10, comma 2, l. n. 281 del 1970, il che si risolve in una violazione di prescrizioni finalizzate alla tutela degli equilibri strutturali di bilancio dell'ente territoriale (sent. n. 52 del 2010, 176 del 2012).

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 20/12/2012

Numero: 309

Parti: Pres. Cons. C. Reg. Campania

Fonti: Giurisprudenza Costituzionale 2012, 6, 4769

Classificazioni: CAMPANIA - Demanio e patrimonio

Campania - Bilancio e contabilità - Fondo per il pagamento dei residui perenti quantificato in euro 600.000.000,00 (UPB 7.28.64) - Fondo per il pagamento dei debiti fuori bilancio dimensionato in euro 100.000.000,00 (UPB 6.23.57) - Ricorso del Governo - Asserita insufficienza della copertura finanziaria in termini di cassa - Asserita copertura realizzata mediante utilizzazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente in assenza di certificazione di effettiva disponibilità a causa della mancata approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2011 - Sopravvenuta abrogazione delle disposizioni impugnate - Normemedio tempore non applicate - Cessazione della materia del contendere.

Cessazione della materia del contendere in ordine alla q.l.c. dell'art. 1, commi 5 e 6, l. reg. Campania 27 gennaio 2012, n. 2, censurato, in riferimento agli art. 81, comma 4, e 117, comma 2, lett. e), cost., quanto all'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente in assenza di certificazione di effettiva disponibilità a causa della mancata approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2011. Le citate disposizioni hanno subito l'effetto abrogativo della successiva l. reg. n. 28 del 2012, avente ad oggetto la variazione al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012, senza tuttavia avere avuto attuazione durante il periodo della loro vigenza.

Archivio selezionato: Massime

Autorità: Corte Costituzionale

Data: 20/12/2012

Numero: 309

Parti: Pres. cons. ministri C. Reg. Campania

Fonti: Rivista della corte dei conti 2012, 5-6, III, 419

Classificazioni: CAMPANIA - Bilancio e contabilità

È costituzionalmente illegittimo, in riferimento agli artt. 81, c. 4, e 117, c. 3, Cost. e alla norma interposta costituita dall'art. 10, c. 2, l. 16 maggio 1970, n. 281, l'art. 5 l. reg. Campania 27 gennaio 2012, n. 2, nelle parti in cui autorizza il ricorso della Regione al mercato finanziario per l'esercizio 2012 (c. 1), determina il limite complessivo del nuovo indebitamento (c. 2) e disciplina le modalità temporali di ammortamento dei nuovi prestiti (c. 3), stante la violazione a) delle prescrizioni contenute nella citata norma interposta a tutela degli equilibri strutturali di bilancio dell'ente territoriale; b) delle regole di copertura della spesa, nonché delle disposizioni statali in materia di "sistema contabile dello Stato", di competenza legislativa esclusiva dello Stato; c) dei principi fondamentali in materia di "coordinamento della finanza pubblica" in relazione alla necessità di assicurare, attraverso dati finanziari attendibili, l'esercizio della funzione statale di monitoraggio e vigilanza sul rispetto dei complessivi obiettivi di finanza pubblica.

• Considerato in diritto

1. - Con ricorso n. 66 del 2012 il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 5 e 6, e 5 della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2012 e bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014), denunciandone il contrasto con gli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Entrambi i commi 5 e 6 dell'art. 1 della legge regionale n. 2 del 2012 - il primo inerente al fondo per il pagamento dei residui perenti quantificato in euro 600.000.000,00 (UPB 7.28.64), il secondo relativo al fondo per il pagamento dei debiti fuori bilancio dimensionato in euro 100.000.000,00 (UPB 6.23.57) - sono censurati per il fatto che la copertura finanziaria necessaria al pagamento delle partite di spesa da essi previste sarebbe insufficiente in termini di cassa e, soprattutto, sarebbe realizzata mediante utilizzazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente in assenza di certificazione di effettiva disponibilità a causa della mancata approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2011. Le disposizioni regionali in esame si porrebbero in

contrasto con l'art. 44, comma 3, della legge della Regione Campania 30 aprile 2002, n. 7 (Ordinamento contabile della Regione Campania articolo 34, comma 1, decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76) - il quale prevede che l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione può avvenire soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente - e, conseguentemente, con l'art. 81, quarto comma, Cost., per il profilo della copertura della spesa (in tal senso la sentenza n. 70 del 2012), nonché con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. inerente alla competenza esclusiva dello Stato in materia di sistema contabile.

Con riguardo all'art. 1, comma 5, della legge impugnata il Presidente del Consiglio dei ministri censura anche la pretesa sottostima del fondo per il pagamento dei residui passivi perenti - pari ad euro 600.000.000,00 (UPB 7.28.64) - il cui stanziamento sarebbe insufficiente «rispetto alle effettive esigenze derivanti da eventuali reiscrizioni dei residui perenti il cui ammontare al 31/12/2009, ultimo dato ufficiale disponibile, è pari a circa 3.870.000.000,00 di euro».

La Regione Campania è intervenuta più volte nel corso del corrente anno con provvedimenti legislativi, i cui effetti si sono riflessi - direttamente od indirettamente - sulle disposizioni impuginate dallo Stato.

In particolare, con la legge della Regione Campania 10 maggio 2012, n. 8 (Rendiconto generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2010), è stato approvato il rendiconto della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2010 e con la successiva legge regionale 3 agosto 2012, n. 25 (Rendiconto generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2011), quello per l'esercizio finanziario 2011.

Quest'ultimo presenta un risultato di amministrazione positivo consistente in un avanzo di amministrazione pari ad euro 6.054.475.869,26.

La successiva legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 28 (Variazione al bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno finanziario 2012), in seguito all'approvazione del rendiconto relativa all'esercizio finanziario 2011, ha modificato (artt. 1, 2, 3 e 4) lo stato di previsione di competenza e di cassa sia dell'entrata che della spesa del bilancio per l'anno finanziario 2012.

Costituitasi in giudizio, la Regione Campania ha chiesto che, con riferimento alle questioni sollevate, il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque infondato.

Nel corso dell'udienza la Regione ha fatto presente che le norme afferenti all'impiego dell'avanzo di amministrazione presunto non hanno avuto alcuna attuazione fino all'intervenuta abrogazione disposta dagli artt. 1 e 2 della legge regionale n. 28 del 2012 di variazione del bilancio.

La Regione, con il consenso della controparte, ha depositato una attestazione del segretario generale del Consiglio regionale dalla quale si evince la mancata attuazione delle disposizioni impuginate. Queste ultime hanno infatti subito l'effetto abrogativo dalla successiva legge di variazione del bilancio n. 28 del 2012, che ha utilizzato - per la copertura dei suddetti residui perenti relativi a debiti, scaduti e non onorati negli esercizi precedenti, ed a debiti fuori bilancio - una quota parte (complessivamente euro 700.000.000,00) dell'avanzo di amministrazione di euro 6.054.475.869,26, accertato per l'esercizio del 2011 ed approvato ai sensi dell'art. 2 della legge reg. Campania n. 25 del 2012.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha altresì impugnato l'art. 5 della stessa legge regionale n. 2 del 2012, il quale dispone il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2012 da parte della Regione Campania per un importo pari ad euro 144.831.213,90.

La resistente, alla data di approvazione del bilancio di previsione 2012, non aveva ancora approvato il rendiconto per l'esercizio finanziario 2010. Da ciò deriverebbe il contrasto con l'art. 9, comma 4, della legge di contabilità regionale n. 7 del 2002, il quale prevede che non può essere autorizzato l'accesso al nuovo indebitamento se non è stato approvato dal Consiglio regionale il rendiconto dell'esercizio di due anni precedenti a quello al cui bilancio il nuovo indebitamento si riferisce. Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri non sarebbe neppure specificato il dettaglio dei capitoli e delle UPB finanziate dalle operazioni di indebitamento, così da precludere il riscontro

previsto dall'art. 3, commi da 16 a 21-bis, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)», e dall'art. 62 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in ordine alla natura di investimenti delle spese così finanziate.

Con riguardo agli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate dalla Regione, essi non verrebbero quantificati e neppure sarebbero indicate le correlate UPB di copertura finanziaria, sia in relazione al bilancio di previsione annuale 2012 che al bilancio pluriennale 2012-2014.

Infine, sempre in tema di indebitamento, non sarebbero rispettate le disposizioni recate dall'art. 10, comma 2, della legge 16 maggio 1970, n. 281 (Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario), come modificato dall'art. 8, comma 2, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)», il quale subordina la contrazione dei mutui e le operazioni di indebitamento alla condizione che l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale ed interesse dei mutui e delle altre forme di indebitamento, in estinzione nell'esercizio considerato, non superi il 20% del totale complessivo delle entrate tributarie non vincolate e che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio pluriennale della Regione stessa.

Per tutti gli esposti motivi l'art. 5 della legge regionale impugnata violerebbe - secondo il ricorrente - l'art. 81, quarto comma, Cost. per difetto di copertura e l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in materia di sistema contabile.

Anche in ordine all'impugnazione dell'art. 5 la Regione ha chiesto che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque infondato.

2. - Deve essere preliminarmente dichiarata la cessazione della materia del contendere in relazione alle censure formulate - in riferimento all'art. 81, quarto comma, e all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. - nei confronti dell'art. 1, commi 5 e 6, della legge reg. Campania n. 2 del 2012, con riguardo all'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente in assenza di certificazione di effettiva disponibilità a causa della mancata approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2011. Le citate disposizioni hanno subito l'effetto abrogativo della successiva legge regionale n. 28 del 2012, avente ad oggetto la variazione al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012. Tali disposizioni infatti trovavano rappresentazione contabile nell'allegato D al bilancio di previsione del suddetto esercizio, ove erano rispettivamente iscritte le somme presuntivamente ricavabili dal risultato di amministrazione 2011 (UPB in entrata 15.49.89 - euro 600.000.000,00 e 15.49.90 - euro 100.000.000,00) e previsto il loro speculare impiego per il pagamento dei residui perenti (UPB di spesa 7.28.64 - euro 600.000 - comma 5) e dei debiti fuori bilancio (UPB di spesa 6.23.57 - euro 100.000 - comma 6). Gli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge regionale n. 28 del 2012 hanno modificato, rispettivamente nella parte entrata e spesa, sia per competenza che per cassa, il bilancio di previsione 2012, espungendo dall'ambito delle risorse utilizzate l'avanzo d'amministrazione presunto e, correlativamente, dalla parte spesa le due destinazioni impuginate con il ricorso statale.

Le quattro poste di entrata e di spesa correlate sono state, quindi, riscritte nel bilancio 2012, prevedendone la copertura attraverso l'avanzo di amministrazione accertato, per l'esercizio 2011, con l'art. 2 della legge regionale n. 25 del 2012. Ciò nel rispetto dell'art. 44 della legge generale di contabilità regionale n. 7 del 2002 - peraltro richiamato dallo stesso ricorrente - il quale, in conformità ai principi generali vigenti in materia, dopo aver previsto al comma 2 che «Il risultato di amministrazione è accertato con l'approvazione del rendiconto e può consistere in un avanzo o in un disavanzo di amministrazione. Esso è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi», prescrive al comma 3 che «L'utilizzo dell'avanzo di amministrazione può

avvenire soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente».

Dall'esame delle disposizioni succedutesi nel tempo e da quanto attestato in udienza, si ricava che i commi 5 e 6 dell'art. 1 della legge reg. Campania n. 2 del 2012 non hanno avuto attuazione durante il periodo della loro vigenza.

Dunque, la legge di variazione del bilancio, che ha avuto effetto abrogativo sulle disposizioni impugnate, trova presupposto e fondamento nelle precedenti leggi regionali n. 8 del 2012 e n. 25 del 2012, con le quali sono stati rispettivamente approvati i rendiconti della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2010 e per l'esercizio finanziario 2011. Il risultato di quest'ultimo è attivo, dal punto di vista economico, per un avanzo complessivo di euro 6.054.475.869,26 (art. 2 della legge regionale n. 25 del 2012).

Fermo restando che il Presidente del Consiglio dei ministri non ha impugnato la norma della predetta legge regionale n. 25 del 2012 contenente l'accertamento e che, conseguentemente, non può essere impedito alla Regione Campania di impiegare l'avanzo accertato nella richiamata sede legislativa, occorre sottolineare come detto risultato economico si realizzi attraverso l'applicazione - nella parte entrata del bilancio - di residui attivi, in sostanza crediti non riscossi nell'esercizio 2011 e negli anni precedenti, pari ad euro 24.524.839.528,30 (art. 2, lettera d, della stessa legge regionale n. 25 del 2012). Inoltre, l'art. 3 di detta legge certifica un conto generale del patrimonio in passivo netto per la ragguardevole somma di euro 7.414.668.159,77, cifra addirittura superiore all'avanzo di amministrazione approvato col precedente art. 2.

Ciò dovrebbe indurre la Regione Campania ad assoluta prudenza nell'applicazione dell'avanzo di amministrazione a futuri esercizi di bilancio. Infatti, la lettura congiunta del risultato di amministrazione, del passivo patrimoniale e dei crediti non riscossi nonché della loro formazione risalente nel tempo lascia intendere squilibri strutturali della situazione economico-finanziaria e patrimoniale della Regione, suscettibili di peggioramento là dove detta applicazione venga ad ampliare le possibilità di spesa nei futuri esercizi di competenza.

In tale prospettiva occorre sottolineare la recente codificazione dei principi contabili degli enti territoriali intervenuta a seguito dell'art. 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), e dell'art. 7, allegato 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 dicembre 2011 (Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118), il quale, nell'apposito principio contabile n. 3.3, prescrive che «Sono accertate per l'intero importo del credito anche le entrate di dubbia e difficile esazione, per le quali non è certa la riscossione integrale [...]», precisando tuttavia che «Per tali crediti è effettuato un accantonamento al fondo di svalutazione crediti, vincolando a tal fine una quota dell'avanzo di amministrazione. A tal fine è stanziata nel bilancio di previsione una apposita posta contabile, denominata "Accantonamento al fondo svalutazione crediti" il cui ammontare è determinato in considerazione della dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti che si prevede si formeranno nell'esercizio, della loro natura e dell'andamento del fenomeno negli ultimi cinque esercizi precedenti (la media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata)» e che «L'accantonamento al fondo svalutazione crediti non è oggetto di impegno e genera un'economia di bilancio che confluisce nell'avanzo di amministrazione come quota vincolata. In sede di assestamento di bilancio e alla fine dell'esercizio per la redazione del rendiconto, è verificata la congruità del fondo svalutazione crediti complessivamente accantonato nell'avanzo, in considerazione dell'ammontare dei residui attivi degli esercizi precedenti e di quello dell'esercizio in corso. L'importo complessivo del fondo è calcolato applicando all'ammontare dei residui attivi la media dell'incidenza degli accertamenti non riscossi sui ruoli o sugli altri strumenti coattivi negli ultimi cinque esercizi. Al fine di adeguare l'importo del fondo svalutazione crediti si procede: in sede di assestamento, alla variazione dello stanziamento di bilancio riguardante l'accantonamento al

fondo svalutazione crediti; in sede di rendiconto, vincolando o svincolando le necessarie quote dell'avanzo di amministrazione [...]. A seguito di ogni provvedimento di riaccertamento dei residui attivi è rideterminata la quota dell'avanzo di amministrazione vincolata al fondo svalutazione crediti».

Le nuove disposizioni - la cui applicazione alla Regione Campania è stata confermata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 maggio 2012 (Individuazione delle amministrazioni che partecipano alla sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118) - specificano la concreta applicazione del principio di prudenza in relazione alla gestione dei crediti di dubbia esigibilità o riscossione, evitando che gli stessi finiscano per generare risorse meramente figurative, le quali non assicurano la copertura delle spese iscritte in bilancio e - proprio in virtù della loro dubbia esigibilità - amplificano il rischio di ulteriori squilibri strutturali del bilancio stesso nel prosieguo della gestione.

3. - Con riguardo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Campania n. 2 del 2012, devono essere presi in considerazione separatamente i primi tre commi di detta disposizione ed il successivo comma 4.

3.1. - Le censure proposte nei riguardi dell'art. 5, commi 1, 2 e 3, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. ed alla norma interposta costituita dall'art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970, sono fondate.

L'art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970, come modificato dall'art. 23 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della L. 25 giugno 1999, n. 208), e successivamente dall'art. 8, comma 2, della legge n. 183 del 2011, prescrive che «L'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di indebitamento in estinzione nell'esercizio considerato deve essere compatibile con i vincoli di cui al comma 1 e non può comunque superare il 20 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della regione ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio pluriennale della regione stessa». Sulla base di dette prescrizioni, la legge regionale che autorizza l'accensione di nuovi prestiti dovrebbe specificare l'incidenza di questi ultimi sui singoli esercizi futuri, i mezzi necessari per la copertura degli oneri, nonché il rispetto del limite percentuale del 20%, con riguardo sia alle rate di ammortamento dei mutui pregressi che di quelli programmati per l'esercizio in corso.

Nelle disposizioni impugnate e nell'allegato bilancio di previsione della Regione Campania non è presente alcun rinvio ad appropriata allegazione comprovante la compatibilità delle operazioni di indebitamento programmate con i vincoli di cui all'art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970.

Ciò comporta una violazione delle prescrizioni contenute nella richiamata norma interposta, le quali sono finalizzate alla tutela degli equilibri strutturali di bilancio dell'ente territoriale e, per ciò stesso, costituiscono indefettibili parametri di legittimità per la stipula di nuove operazioni di ricorso al credito. La mancata dimostrazione del rispetto del tetto di indebitamento previsto dalla richiamata disposizione per l'ente territoriale determina l'assoluta preclusione alla legittima assunzione di nuovi prestiti. L'assenza del prospetto riassuntivo degli ammortamenti afferenti ai prestiti stipulati negli anni precedenti e degli oneri susseguenti ai nuovi contratti da stipulare rende infatti sostanzialmente priva del parametro quantitativo di riferimento ogni operazione di ulteriore ricorso al credito. Ne deriva il contrasto dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 5 della legge reg. Campania n. 2 del 2012 con l'art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970 e con gli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e) Cost., di cui la norma interposta specifica i principi nel caso concreto. Con riguardo all'art. 81, quarto comma, Cost., infatti, la dimostrazione del rispetto del parametro strutturale incide sulla copertura della spesa, in relazione alla quale la relativa percentuale è stata fissata per controllare la sostenibilità dell'indebitamento complessivo dell'ente. In riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., inoltre, la violazione delle prescrizioni dell'art. 10, secondo

comma, della legge n. 281 del 1970, finalizzate a dimostrare il rispetto da parte delle Regioni del tetto di indebitamento, costituisce espressione anche della materia "sistema contabile dello Stato". Infatti, la codificazione di parametri standardizzati per il calcolo percentuale dell'indebitamento è fondamentale per consolidare, sotto il profilo contabile, le risultanze di tutti i conti regionali in modo uniforme e trasparente così da assicurare non solo dati finanziari complessivi e comparativi attendibili, bensì anche strumenti conoscitivi per un efficace coordinamento della finanza pubblica, materia concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Quest'ultima è inscindibilmente collegata alla disciplina delle regole di natura contabile che nell'ambito della finanza pubblica allargata sono serventi alla funzione statale di monitoraggio e vigilanza sul rispetto dei complessivi obiettivi di finanza pubblica, cui le stesse Regioni concorrono (ex plurimis, sentenze n. 176 del 2012 e n. 52 del 2010).

Il contrasto con i richiamati parametri costituzionali determina dunque la illegittimità sia del comma 1 dell'art. 5 della legge reg. Campania n. 2 del 2012, che autorizza specificamente il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2012, sia del comma 2, che determina il limite complessivo del nuovo indebitamento, sia del comma 3, afferente alle modalità temporali di ammortamento dei nuovi prestiti.

3.1.1. - Rimangono assorbite le censure proposte nei confronti delle richiamate disposizioni in riferimento alle medesime norme costituzionali, ma in relazione alle differenti norme interposte indicate nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri.

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

Essa infatti è stata dedotta senza alcun percorso logico argomentativo in grado di ricondurla ai parametri invocati. La disposizione impugnata prescrive che «La Giunta regionale, ai sensi dell'articolo 41 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002) e successive norme vigenti in materia, è autorizzata ad effettuare operazioni di ristrutturazione del debito preesistente, mediante utilizzazione degli strumenti creditizi in uso nei mercati finanziari, qualora le condizioni di rifinanziamento consentano una riduzione del valore delle passività totali a carico della Regione». La norma regionale riproduce sostanzialmente quella statale richiamata, la quale, a sua volta, al comma 2, -come modificato successivamente dall'art. 1, comma 70, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», e dall'art. 3, comma 66, della legge 22 dicembre 2008, n. 203, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2009)» - dispone: «Fermo restando quanto previsto nelle relative pattuizioni contrattuali, gli enti possono provvedere alla conversione dei mutui contratti successivamente al 31 dicembre 1996, anche mediante il collocamento di titoli obbligazionari di nuova emissione o rinegoziazioni, anche con altri istituti, dei mutui, in presenza di condizioni di rifinanziamento che consentano una riduzione del valore finanziario delle passività totali a carico degli enti stessi, al netto delle commissioni e dell'eventuale retrocessione del gettito dell'imposta sostitutiva di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 1° aprile 1996, n. 239, e successive modificazioni».

La ristrutturazione del debito disciplinata dall'articolo 41, comma 2, della legge n. 448 del 2001, richiamato nella disposizione regionale impugnata, è operazione finanziaria del tutto distinta e diversa dalle ipotesi di nuovo indebitamento disciplinate dai commi 1, 2 e 3 dell'art. 5 della legge reg. Campania n. 2 del 2012, precedentemente dichiarati illegittimi. Se tale considerazione toglie in radice qualsiasi collegamento al percorso logico argomentativo sviluppato dal ricorrente nei confronti della disposizione in esame, la conseguente inammissibilità delle censure merita

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

• PQM

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2012 e Bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014);

2) dichiara la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 5 e 6, della legge reg. Campania n. 2 del 2012, promossa in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, della legge reg. Campania n. 2 del 2012, sollevata in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost. dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso di cui in epigrafe. Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2012.

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 20 DIC. 2012.