

ATTI PARLAMENTARI

XVIII LEGISLATURA

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. XLVIII  
n. 2

## CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

RELAZIONE SULLA TIPOLOGIA DELLE  
COPERTURE ADOTTATE E SULLE TECNICHE  
DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI  
RELATIVAMENTE ALLE LEGGI PUBBLICATE  
NEL QUADRIMESTRE GENNAIO-APRILE 2018

*(Articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196)*

---

**Trasmessa alla Presidenza il 30 maggio 2018**

---

PAGINA BIANCA



La



# Corte dei Conti

N. 8/SSRRCO/RQ/18

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal **Presidente di sezione Ermanno Granelli**  
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:

Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Raffaele DAINELLI, Enrica LATERZA,  
Gaetano D'AURIA, Carlo CHIAPPINELLI, Simonetta ROSA, Giovanni  
COPPOLA, Fabio VIOLA;

Consiglieri

Marco PIERONI, Roberto BENEDETTI, Stefano SIRAGUSA, Enrico  
FLACCADORO, Antonello COLOSIMO, Vincenzo PALOMBA, Emanuela PESEL,  
Franco MASSI, Cinzia BARISANO, Carmela MIRABELLA, Francesco UCCELLO,  
Adelisa CORSETTI, Natale Maria Alfonso D'AMICO, Francesco TARGIA, Clemente  
FORTE, Maria Teresa D'URSO, Luca FAZIO, Alessandra SANGUIGNI, Giuseppe  
IMPARATO, Vincenzo CHIORAZZO;

VISTI il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni nonché la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO l'art. 4 del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639;



VISTO l'art. 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni ed integrazioni;

UDITI, nell'adunanza del 21 maggio 2018 il relatore Cons. Clemente Forte e il correlatore Cons. Marco Pieroni;

### DELIBERA

la "Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio – aprile 2018".

La presente relazione è corredata dai seguenti allegati:

- 1) Elenco delle leggi ordinarie e dei decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre;
- 2) Oneri finanziari indicati dalle leggi ordinarie e dai decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre;
- 3) Quadro riassuntivo delle modalità di copertura degli oneri riferiti a leggi ordinarie e decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre;
- 4) Schede analitiche degli oneri e delle coperture finanziarie per singolo provvedimento legislativo.

I RELATORI

*Clemente Forte*  
*Marco Pieroni*

IL PRESIDENTE

*Enzo Gai*

Depositato in segreteria in data 28 maggio 2018

PER COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE  
DALLA SEGRETARIA DELLE SEZIONI  
RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO  
ROMA 30.5.2018

IL DIRIGENTE

*Maria Laura Iorio*

IL DIRIGENTE

**DOTT. SSA Maria Laura Iorio**

*Maria Laura Iorio*

**RELAZIONE QUADRIMESTRALE SULLA TIPOLOGIA  
DELLE COPERTURE ADOTTATE E SULLE  
TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI**

Leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio - aprile 2018  
(articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196)

L'elaborazione delle tavole e delle schede analitiche è stata curata da Loredana Alampi.  
L'editing è stato curato da Giuseppina Scicolone e Marina Mammola

**INDICE**

	Pag.
DELIBERAZIONE	1
1. CONSIDERAZIONI GENERALI	3
1.1. La legislazione del quadrimestre	3
1.1.1. Gli oneri	3
1.1.2. Le coperture	4
1.2. Considerazioni metodologiche di sintesi	4
1.3. Giurisprudenza costituzionale	5
1.3.1. Limiti alla spesa regionale in tema di spesa di personale (sent. n. 1 del 2018)	5
1.3.2. Rapporto tra complessivi bisogni regionali e mezzi finanziari (sentt. nn. 17 e 75 del 2018)	6
1.3.3. Sentenze in materia tributaria con riflessi sulla spesa pubblica (sentt. nn. 18 e 27 del 2018)	7
1.3.4. Il “coordinamento della finanza pubblica” come super-materia (sent. n. 61 del 2018)	7
1.3.5. Coordinamento della finanza pubblica: necessità dell’intesa con gli enti territoriali in settori di spesa rientranti nelle materie di competenza regionale (sentt. nn. 61, 71, 74, 78 e 87 del 2018)	11
1.3.6. Ordinamento contabile regionale	13
a. Necessarietà dell’approvazione del rendiconto (sent. n. 49 del 2018)	13
b. Modalità di esposizione della legge di approvazione del rendiconto regionale (sent. n. 49 del 2018)	14
2. LE LEGGI DEL QUADRIMESTRE	17
4. I DECRETI LEGISLATIVI	21
I. TAVOLE	27
II. SCHEDE ANALITICHE - ONERI E COPERTURA	35

APPENDICE:	43
Legge rinforzata n. 243 del 2012	43
Legge di bilancio	45
Principio dell'equilibrio di bilancio	46
Principio di copertura finanziaria delle leggi di spesa	48
Principi di contabilità pubblica	57
Coordinamento della finanza pubblica	58
Armonizzazione dei bilanci pubblici	61
Ordinamento contabile regionale	61
Equilibrio del bilancio e garanzia dei diritti di prestazione	69
Emergenza finanziaria e principio dell'affidamento	69
Controllo della Corte dei conti	71
Finanza pubblica ed effetti sentenze Corte costituzionale	73

## 1. CONSIDERAZIONI GENERALI

### 1.1. La legislazione del quadrimestre

Nel periodo gennaio-aprile 2018 sono state pubblicate sedici leggi, di cui quindici d’iniziativa parlamentare. Risultano entrati in vigore anche ventitré decreti legislativi (ad esclusione della tipologia riferita alla modifica degli Statuti speciali) (cfr. tavola 1).

Come di consueto, gli effetti finanziari da ascrivere a ciascuna legge ordinaria vengono dettagliatamente riportati nelle singole schede concernenti la quantificazione degli oneri e le relative modalità di copertura. In particolare, per ogni provvedimento legislativo viene riportata una scheda che indica oneri e coperture, con una corrispondenza diretta quando la norma reca una propria compensazione: in caso di copertura complessiva riferita a più norme o priva dell’indicazione nelle singole disposizioni di riferimento (ovvero nelle Relazioni tecniche), vengono riportati i due riepiloghi senza corrispondenza.

Si ha in tal modo un quadro complessivo e al contempo analitico della portata finanziaria di ciascun provvedimento e di quella della singola norma, con la relativa copertura, quando indicata.

Le prospettazioni sono espresse - come sempre - in termini di contabilità finanziaria, anzitutto perché i provvedimenti legislativi vengono pubblicati con tale tipo di indicazione, in quanto l’obbligo di copertura di cui al terzo comma dell’art. 81 Cost. viene assolto in riferimento a tale contabilità, e, in secondo luogo, in quanto non sempre sono disponibili i corrispondenti valori in termini di contabilità nazionale.

#### 1.1.1. Gli oneri

Come si desume dalla tavola 2, nel quadrimestre qui considerato, gli oneri – rappresentati, come di consueto, in termini lordi in base alle norme – si ragguagliano a 3,7 milioni per ciascuno degli anni 2017 e 2018 nonché a 3,3 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020.

La somma della decisione di spesa (nel senso della creazione di nuovo onere) cui ha dato luogo la legislazione del quadrimestre ammonta dunque a quasi 14,2 milioni.

I decreti legislativi, pur compresi, metodologicamente, nella tavola 2, non producono, nel quadrimestre considerato, formalmente oneri.

### 1.1.2. Le coperture

Come si desume dalla tavola 3 (sempre costruita in base alle disposizioni di legge), quanto alla composizione delle coperture si osserva che quasi il 67 per cento dell'onere complessivo trova compensazione utilizzando il fondo speciale, mentre la restante quota è da attribuire alla riduzione delle precedenti autorizzazioni di spesa.

Il risultato, che si pone in controtendenza rispetto alle risultanze degli ultimi anni, trova con grande probabilità spiegazione nella particolare esiguità degli oneri in corrispondenza del fatto che la fonte è costituita nella quasi totalità dei casi, come prima indicato, da iniziative parlamentari, atteso l'avvenuto scioglimento delle Camere.

Continua a non risultare attivata la nuova forma di copertura prevista dalla novella alla legge di contabilità approvata nel 2016 e consistente nella modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa.

### 1.2. Considerazioni metodologiche di sintesi

L'esiguità del numero dei provvedimenti entrati in vigore nel periodo considerato, alla luce dell'intervenuto scioglimento delle Camere, restringe la platea delle fattispecie da segnalare ai fini della coerenza della legislazione rispetto all'ordinamento contabile.

Due sembrano essere i fenomeni che si ripropongono in tale periodo in modalità tali da meritare qualche osservazione.

Anzitutto, si registra l'elevata frequenza del rinvio alle risorse in essere. La limitatezza delle dimensioni degli interventi entrati in vigore nel quadrimestre qui considerato rende meno implausibile dal punto di vista finanziario tale metodologia di risoluzione degli obblighi di quantificazione e di copertura degli oneri. Ciò nondimeno, considerata altresì la persistente lacunosità delle Relazioni tecniche, si tratta di una tendenza che va giudicata negativamente, in quanto sostanzialmente elusiva dell'obbligo di copertura. Ciò a meno che non si dimostri che effettivamente le risorse in essere risultano capienti, nel qual caso però il problema si sposta sulla scarsa trasparenza dei

parametri in base ai quali si costruiscono le previsioni tendenziali. Il che ripropone però il tema della carenza delle Relazioni tecniche.

Oltretutto, il rinvio alle risorse in essere, oltre che dissonante rispetto agli obblighi di cui alla legge di contabilità e seppur congruo in qualche caso per l'immediato, appare eccessivamente generico e dunque insufficiente in prospettiva, in quanto non tale da escludere maggiori occorrenze da soddisfare all'atto della quantificazione dei futuri stanziamenti a legislazione vigente. Anche da questo punto di vista si deve ritenere, dunque, sostanzialmente eluso l'obbligo di copertura finanziaria.

In secondo luogo, soprattutto per le normative di revisione di settore, si ripete che, ai fini dell'individuazione dell'onerosità o meno degli interventi, è essenziale la chiara comprensione degli aspetti effettivamente innovativi o meramente ripropositivi (ovvero ricognitivi) rispetto alla legislazione previgente. Anche da questa prospettiva appare dunque ineludibile l'esigenza di migliorare sensibilmente il corredo informativo delle Relazioni tecniche, non solo per i meri aspetti quantitativi, pur essenziali, ma anche ai fini dell'intelligibilità della reale portata normativa *in primis* (e dunque finanziaria) del singolo testo rispetto all'ordinamento in vigore. Ciò anche per offrire l'opportunità e gli strumenti per comprendere l'esaustività o meno, dal punto di vista finanziario, del richiamo, nelle varie norme, alle risorse in essere, come prima accennato.

### **1.3. Giurisprudenza costituzionale**

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

Con la sentenza n. 1/2018, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma della legge della Regione Toscana (art. 9, comma 2, n. 23/2012) che autorizzava la Giunta regionale a derogare dal 2017 ai vincoli relativi alle assunzioni stabiliti dalla vigente normativa per incrementare la dotazione organica dell'Autorità portuale regionale e assumere personale non dirigenziale a tempo indeterminato per un massimo di dieci unità, per lo svolgimento da parte dell'Autorità stessa di funzioni aggiuntive disposte dalla medesima normativa regionale. La Corte ha censurato la disposizione regionale poiché in contrasto con i limiti in materia di assunzioni da parte degli enti pubblici regionali, posti dall'art. 1, comma 228, della legge 28 dicembre 2015,

n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», norma interposta espressiva della potestà statale in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), intesa a realizzare l'obiettivo di contenimento e controllo della spesa nel settore del pubblico impiego.

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

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

Sulla mancata prova circa l'affermata alterazione del rapporto tra complessivi bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte, si veda anche la sentenza n. 75/2018, che ha concluso nel senso dell'inammissibilità della questione sollevata riguardante l'art. 1, comma 42, lettera a), della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), promossa dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 della Costituzione, e dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 3, 97 e 119 Cost.

*1.3.3. Sentenze in materia tributaria con riflessi sulla spesa pubblica (sentt. nn. 18 e 27 del 2018)*

Sono da segnalare due sentenze che, pur non potendosi qualificare quali c.d. “sentenze di spesa”, potranno presentare riflessi di carattere finanziario per le azioni di ripetizione di indebito che prevedibilmente saranno presentate dai contribuenti nei confronti dell'erario.

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

*1.3.4. Il “coordinamento della finanza pubblica” come super-materia (sent. n. 61 del 2018)*

La sentenza n. 61/2018, ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 202, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 119 della Costituzione. La disposizione impugnata prevede che per la realizzazione delle azioni relative al piano straordinario per la promozione del *made in Italy* e l'attrazione degli investimenti in Italia - di cui all'art. 30, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la

semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164 - siano stanziati ulteriori finanziamenti nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico alle condizioni di seguito meglio specificate attraverso il richiamo integrale della norma impugnata.

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

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

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

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

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

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

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

risorse, nonché il principale riferimento della verifica dei risultati delle politiche pubbliche».

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

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

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

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

locali e dei pertinenti territori, intesa come inidoneità ad alterare gli equilibri distributivi delle risorse. La parziale attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) – la quale prevedeva la valorizzazione del “federalismo fiscale” in un’ottica di bilanciamento tra i principi di autonomia e responsabilità individuale delle singole Regioni e quelli di solidarietà e corresponsabilità collettiva - e la lunga crisi che ha acuito le disparità economiche tra le Regioni hanno determinato un clima di latente conflitto verso le misure destinate direttamente dallo Stato a singoli territori per l’esercizio di funzioni già attribuite alla competente Regione o ente locale. Questa crescente tensione richiede una necessaria composizione rispetto alle nuove esigenze, composizione dalla quale non possono essere estromessi gli enti territoriali interessati e che deve avvenire dopo averne acquisito in sede collegiale le istanze; e) chiarezza e trasparenza negli obiettivi prefissati e nei meccanismi finalizzati a rendere ostensibili i risultati dell’intervento statale”.

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

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

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

Con la sentenza n. 61/2018, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l’art. 1, comma 202, della legge n. 190 del 2014 nella parte in cui non prevede l’intesa, la cui sede - data la natura degli interessi in gioco - deve essere

individuata nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Ciò al fine di determinare progetti e concreta ripartizione dei finanziamenti a carico del Fondo per le politiche per la valorizzazione, la promozione e la tutela, in Italia e all'estero, delle imprese e dei prodotti agricoli e agroalimentari.

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

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

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

concernente il rilevante intervento di finanziamento del trasporto pubblico locale disposto dal legislatore statale con il comma 613 del medesimo articolo 1.

Ancora, con la sentenza n. 87/2018, la Corte ha dichiarato “l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 271, della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui prevede che il decreto del Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca che determina i fabbisogni finanziari regionali è adottato «previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, che si esprime entro sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto può essere comunque adottato», anziché «previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», nonché “l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 275, della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui prevede che la «Fondazione Articolo 34», entro il 30 aprile di ogni anno, bandisce almeno 400 borse di studio nazionali «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché «d’intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

### 1.3.6. Ordinamento contabile regionale

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

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

Secondo la Corte, è vero che i termini per l’approvazione del rendiconto 2013 della Regione Abruzzo “sono ampiamente scaduti e che tale grave ritardo fa seguito a un’ulteriore serie di ritardi inerenti agli esercizi anteriori al 2013. Il superamento del termine di legge, tuttavia, non consuma il potere-dovere dell’amministrazione regionale di provvedere a un adempimento indefettibile quale l’approvazione del rendiconto. Infatti, il principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici, che è uno dei parametri teleologicamente collegati

al principio dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui all'art. 81 Cost., esige che ogni rendiconto sia geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie. Ne consegue che siffatta infondata preclusione paralizzerebbe, ove fosse applicata, la corretta gestione economico-finanziaria degli esercizi successivi".

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

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

Con la sentenza n. 49/2018, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, 8, 9, 10, 11 e 12 della legge della Regione Abruzzo 7 marzo 2017, n. 16 (Rendiconto generale per l'esercizio 2013. Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare) e, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale delle residue disposizioni della medesima legge reg. n. 16 del 2017.

"Tali disposizioni prevedono rispettivamente: l'approvazione delle risultanze generali (art. 1); i residui emergenti a chiusura della gestione 2013 trasferiti a quella successiva (artt. 8 e 9); la sommatoria algebrica – pari a euro 1.184.286.519,66 – del fondo di cassa e dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2013, normativamente definita come «saldo finanziario positivo al 31.12.2013» (art. 10); la tabella «Residui perenti ed economie vincolate esercizio 2013» da

reiscrivere negli esercizi successivi per un totale di euro 1.780.412.392,28 (art. 11); il quadro riassuntivo della gestione finanziaria dell'esercizio finanziario 2013 «corredato della comunicazione di riepilogo delle riscossioni e dei pagamenti riportati nel conto giudiziale relativo all'esercizio finanziario 2013, da cui rileva un disavanzo effettivo di euro 770.134.872,62» (art. 12).

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

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

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

Sul punto la Corte ha ricordato quanto dalla medesima affermato: “che l'«elevata tecnicità degli allegati di bilancio e [...] la loro sofisticata articolazione deve essere necessariamente compensata – nel testo della legge di approvazione del rendiconto – da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge» (sentenza n. 274 del 2017). Tali caratteri non si riscontrano nella legge della Regione Abruzzo di approvazione del rendiconto 2013, che presenta una struttura normativamente e logicamente incongrua”.

La Corte ha formulato “un’ulteriore precisazione che si collega all’evoluzione della finanza pubblica anche in relazione alla riforma introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), la quale ha rafforzato i parametri costituzionali attinenti all’equilibrio individuale dei conti appartenenti al settore pubblico allargato e al controllo dell’indebitamento (artt. 81 e 97, primo comma, Cost.). Tale evoluzione – che si è estrinsecata, in particolare per gli enti territoriali, in una complessa rete di norme attuative, tra le quali è bene ricordare la “legge organica”, il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), e successive modifiche e integrazioni, nonché le leggi di stabilità e di bilancio succedutesi a partire da tale riforma – comporta che, nelle leggi di approvazione del rendiconto delle Regioni, gli elementi basilari inerenti alla dimostrazione della situazione economico-finanziaria siano espressi con chiarezza e coerenza anche in rapporto alla fondamentale interdipendenza con il principio di legittimazione democratica, indefettibile raccordo tra la gestione delle risorse della collettività e il mandato elettorale degli amministratori”.

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

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

## 2. LE LEGGI DEL QUADRIMESTRE

Quanto alla legge n. **210** del 2017, relativa alla destinazione dei proventi ricavati dall’alienazione o dal cambio di destinazione d’uso di un immobile del comune di Santa Margherita Ligure per spese di investimento, essa non comporterebbe oneri in quanto, come si evince dal parere espresso dalla Commissione bilancio del Senato della Repubblica, il bene risulta inutilizzato. Sul piano metodologico, nonostante la portata molto specifica della fattispecie, si ripropone un tema già evidenziato in precedenti Relazioni trimestrali e che merita una riflessione: la materia è quella del depauperamento del conto del patrimonio delle pubbliche amministrazioni.

Non presentano profili problematici la legge n. **211**, relativa al sostegno e alla valorizzazione del festival Umbria Jazz. Lo stesso si rileva per la legge n. **212** (relativa all’istituzione della Giornata in memoria dei Giusti dell’umanità), peraltro dotata di clausola d’invarianza, nonché la legge n. **213**, relativa ad iniziative per preservare la memoria di Giacomo Matteotti e di Giuseppe Mazzini, in quanto, per il primo caso, è previsto un onere compensato a carico del fondo speciale e, per il secondo, vige la generale clausola d’invarianza.

Neanche la legge n. **219**, relativa al consenso informato, sembra presentare profili problematici: il testo è comunque corredato di clausola d’invarianza, peraltro di difficile verificabilità dal momento che gli adempimenti aggiuntivi riguardano le singole strutture sanitarie. Quanto alla legge n. **222**, relativa alle modifiche alle circoscrizioni dei tribunali di Perugia e Terni, risulta accolta la condizione richiesta dal Governo ai fini dell’invarianza di oneri per la finanza pubblica. Sia pure per importi presumibilmente del tutto modesti in assoluto, ma forse consistenti per i comuni interessati, rimane l’effetto in termini di oneri di carattere amministrativo e di personale per tali enti, anche se è prevista la soppressione del solo ufficio di giudice di pace, però, in caso di mancato sostenimento dei relativi costi. Un problema in parte analogo è presentato dalla legge n. **225**, relativa al trasferimento di un comune da una provincia ad un’altra, in quanto il costo del Commissario che dovrà provvedere ai relativi

adempimenti è posto a carico dell'amministrazione interessata, nel rispetto del relativo equilibrio di bilancio (il provvedimento è dotato di clausola d'invarianza).

Non presenta problemi la legge n. 226, relativa all'istituzione dell'anno ovidiano, i cui costi, peraltro molto modesti, sono posti a carico dell'autorizzazione di spesa relativa al funzionamento degli istituti afferenti al settore degli archivi e delle biblioteche, di competenza del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.

La legge n. 227, relativa all'istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime della strada, comporta una serie di iniziative (specificate all'art. 1, comma 2), dalle quali appare improbabile che non derivino oneri, sia pur di importo modesto, il che rende difficile che venga rispettata la clausola d'invarianza (comma 4).

Quanto poi alla legge n. 2 del 2018, recante disposizioni per lo sviluppo della mobilità in bicicletta e la realizzazione della rete nazionale di percorribilità ciclistica, è previsto, essenzialmente, un piano generale della mobilità nel settore, per la cui realizzazione si fa rinvio alla definizione di un quadro finanziario relativo ad interventi dello Stato e degli enti territoriali (art. 3, comma 3, lettera e)). Per i primi, l'art. 10 (disposizioni finanziarie) rinvia all'utilizzo dei fondi relativi alle ciclovie, alla modalità sostenibile nonché ai fondi strutturali e di investimento europei, mentre per i secondi si fa rinvio, per le Regioni e quanto alla mobilità ciclistica, al medesimo quadro finanziario. In ordine alla fruizione dei servizi di trasporto intermodali, è prevista poi una clausola d'invarianza (art. 5). Per i comuni è previsto (art. 6) il rinvio ai relativi strumenti di pianificazione.

Al riguardo, come è emerso anche in sede parlamentare nonché nelle Relazioni tecniche presentate, si rileva che trattasi di una legge di carattere programmatico, i cui profili finanziari non risultano esattamente quantificati e la cui definizione è rimessa ad una futura attività di pianificazione. Il testo dunque, per gli aspetti finanziari, va sì valutato alla luce della sua riportata natura meramente programmatica, ma ciò nondimeno appare porsi in dissonanza rispetto alle prescrizioni della legge di contabilità, che richiedono la quantificazione degli oneri di cui agli interventi e l'indicazione della relativa copertura finanziaria. Una più prudente tecnica legislativa, avuto riguardo ai profili finanziari, avrebbe circoscritto ad un importo delimitato l'ambito

finanziario del provvedimento, prevedendo naturalmente la relativa compensazione.

Quanto alla legge n. 3, d’iniziativa governativa e recante delega in materia sanitaria (sperimentazione clinica dei medicinali, aggiornamento dei LEA, riordino professioni sanitarie etc.), sono previste singole clausole di neutralità che sembrerebbero in linea generale sostenibili, in base anche a quanto sostenuto dal Governo in Parlamento: in particolare, ciò vale per gli artt. 15, comma 3, in materia di formazione dei medici extracomunitari (attività per la cui effettuazione è prevista la sola possibilità e non l’obbligo), e 17, in materia di dirigenza sanitaria, per i cui aspetti finanziari si rinvia infatti alla futura contrattazione. Pur trattandosi di un settore estremamente circoscritto, si rileva poi che, per quanto riguarda l’art. 7, in materia di riconoscimento ed istituzione delle professioni sanitarie dell’osteopata e del chiropratico, non appare del tutto convincente la posizione espressa dal Governo in Parlamento circa la compensatività tra emersione del sommerso ed oneri derivanti dall’equiparazione di tali figure a quelle per le cui prestazioni si applicano le detrazioni fiscali previste per le spese sanitarie.

Quanto poi alla legge n. 4, riguardante disposizioni a favore di orfani per crimini domestici, il provvedimento è correttamente costruito in termini di spesa solo “valutata” in riferimento alle disposizioni in materia di gratuito patrocinio (art. 1) ed assistenza medico-psicologica (art. 9), con copertura sul fondo speciale a decorrere dal 2017, sul quale insiste anche l’incremento del fondo di rotazione per la solidarietà delle vittime (art. 11), anche qui correttamente formulato in termini di limite di spesa.

Non comporta problemi finanziari la legge n. 5, riguardante il registro delle opposizioni, il cui testo prevede comunque la clausola d’invarianza.

La legge n. 6, poi, in materia di protezione dei testimoni di giustizia, risulta sottoposta ad un generale vincolo d’invarianza (art. 28) e si pone come il risultato, dal punto di vista finanziario, di un *iter* parlamentare che ha registrato il recepimento in linea generale delle condizioni richieste dal Ministero dell’economia e delle finanze. Nonostante i frequenti richiami anche da parte di singole norme (che si aggiungono dunque alla clausola generale d’invarianza prima citata) alle risorse in essere a legislazione vigente, la struttura complessiva del provvedimento, soprattutto per le norme potenzialmente onerose, sembra non evitare il fatto che sarà la relativa attuazione a poter rendere necessari nel tempo maggiori stanziamenti a

legislazione vigente: è il caso ad es. dell'art. 6, in materia di misure di sostegno economico. In tal ipotesi, si avrebbe un'elusione sostanziale dell'obbligo di copertura, rimesso di fatto a futuri stanziamenti di bilancio "trascinati" dalla gestione della legge.

Va comunque anche riconosciuto che trattasi di una tipologia di provvedimento la cui dimensione finanziaria non può essere circoscritta con esattezza *ex ante*, appunto perché tale da dipendere da una serie di variabili, soggettive ed ordinamentali, che non si prestano ad un'agevole quantificazione anno per anno.

Come già accaduto per il passato, in presenza di provvedimenti di tale natura, il suggerimento è stato di ritenere utile la previsione di una relazione periodica circa gli aspetti attuativi della legge: è infatti ciò che prevede l'art. 27, al cui testo sarebbe stato utile aggiungere, però, un richiamo esplicito circa l'apprestamento di un obbligo di copertura *ad hoc* oppure — *melius* - circa l'attivazione di clausole di salvaguardia generali o precipue, nel caso di necessità di stanziamenti in aumento.

Problemi in parte analoghi risultano per la successiva legge n. 7, riguardante la riorganizzazione dell'Agenzia spaziale italiana, per i cui aspetti operativi riferiti all'attività dell'ente non risulta chiaro né se si potranno determinare maggiori occorrenze finanziarie né le modalità con cui farvi fronte, diverse naturalmente dall'incremento dei trasferimenti a carico del bilancio dello Stato.

Non presenta infine profili problematici la legge n. 8, relativa di limiti al rinnovo dei mandati degli organi del CONI.

### 3. I DECRETI LEGISLATIVI

Viene anzitutto in evidenza il decreto legislativo n. **216** del 2017, relativo alla materia delle intercettazioni, a proposito del quale si segnala la sussistenza di una clausola di neutralità: la Relazione tecnica fa presente che, soprattutto in riferimento all'istituzione dell'archivio riservato del pubblico ministero di cui all'art. 5, i capitoli di bilancio presentano adeguate disponibilità, anche su scala pluriennale. Sembra dunque non esservi problemi, se non per il rilievo da tempo effettuato circa la scarsa trasparenza dei criteri di costruzione delle disponibilità a legislazione vigente.

Quanto poi al decreto legislativo n. **217**, riguardante il Codice dell'amministrazione digitale, è prevista una generale clausola d'invarianza, eccetto che per alcune norme – appositamente elencate all'art. 67, comma 1 – ai cui costi, non specificati dalla norma stessa, si fa fronte utilizzando risorse in essere. Nonostante l'esiguità degli importi in questione, a proposito dei quali sono reperibili indicazioni nella Relazione tecnica, si registrano lacune nell'illustrazione delle determinanti delle relative informazioni. È previsto altresì il rinvio a risorse in essere nel bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri: ciò vale in particolare per gli articoli 9 e 18, in materia, rispettivamente, di indice nazionale dei domicili digitali delle persone fisiche e di piattaforma nazionale per la *governance* della trasformazione digitale. Non risulta peraltro espresso il parere da parte delle competenti Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento e la Relazione tecnica disponibile si riferisce ad un testo iniziale che è risultato poi integrato dal testo definitivamente approvato dal Consiglio dei ministri. Il rinvio comunque alle disponibilità in essere, come prima richiamato, ripropone il problema della trasparenza degli stanziamenti a legislazione vigente, oltre ad apparire incoerente rispetto alla legge di contabilità.

Non sembra presentare profili problematici il decreto legislativo n. **218**, in materia di commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta (il cui testo è comunque corredato di clausola d'invarianza), non comportando, esse, riduzioni di introiti da sanzioni. Del pari non problematico appare il decreto legislativo n. **220**, riguardante la materia dell'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, il cui testo peraltro reca apposita clausola d'invarianza: in particolare, la modifica di cui all'art. 2 dell'organizzazione giudiziaria in riferimento al pubblico ministero non comporta profili di onerosità, anche se non è chiaro, per gli aspetti finanziari, il riferimento ad

eventuali rimodulazioni del personale necessarie in relazione alle effettive esigenze operative delle strutture interessate.

Non presentano profili finanziari i decreti legislativi n. **221** e **223**, in materia, rispettivamente, di procedure per l'autorizzazione per l'esportazione di prodotti e per l'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche.

Quanto al decreto legislativo n. **228**, di integrazione e correzione delle norme in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia ed assorbimento del Corpo forestale dello Stato, non sembrano esservi oneri in riferimento agli artt. 1 e 7, in particolare, riguardanti, per profili diversi, l'estensione dell'ausiliaria al personale del Corpo forestale dello Stato transitato nell'Arma dei Carabinieri, nel presupposto — in base a quanto sostenuto dal Governo — dell'alternatività rispetto al meccanismo del “montante contributivo” previsto per il personale delle Forze Armate. Non risultano però delucidazioni più approfondite nella Relazione tecnica circa il livello raggiunto nell'ambito della progressiva equiparazione economica con i corpi di polizia ad ordinamento militare, cui era sottoposto il disciolto Corpo forestale, che risultava una forza di polizia ad ordinamento civile. L'avvenuto completamento di tale ultimo processo avrebbe dato fondamento, infatti, alla non onerosità del provvedimento, che peraltro risulta (forse non casualmente) privo di un'esplicita clausola d'invarianza. In assenza di tali informazioni, è possibile che solo l'evoluzione nel tempo degli stanziamenti interessati (ove possibile, tenuto conto del successivo accorpamento) potrebbe indicare se la normativa è da considerarsi onerosa o meno, laddove, in caso affermativo, si è in presenza di un'elusione dell'obbligo di copertura.

Sembra presentare profili metodologici già evidenziati il decreto legislativo n. **229**, relativo alla nautica da diporto, pur provvisto di clausola di neutralità: la Relazione tecnica e le dichiarazioni rese dal Governo in Parlamento nel corso dell'esame in sede consultiva hanno specificato che agli oneri derivanti dall'istituzione dell'anagrafe nautica si fa fronte con le risorse relative all'informatizzazione e digitalizzazione del Paese, mentre, per il settore della revisione delle sanzioni, non dovrebbe esservi riduzione di gettito. Per il primo aspetto, non risultano quantificazioni né informazioni sull'ammontare effettivo delle risorse disponibili.

Non problematico appare il decreto legislativo n. **230**, relativo alle specie esotiche invasive, in quanto il testo è comunque provvisto di clausola di neutralità e la Relazione tecnica nonché le dichiarazioni rese dal Governo in

Parlamento nel corso dell'esame in sede consultiva hanno specificato che, da un lato, l'intervento dell'operatore pubblico per il ripristino degli ecosistemi danneggiati (art. 23) sembrerebbe residuale e rimane comunque sottoposto all'analisi costi-benefici, mentre, dall'altro, il sistema tariffario previsto sembrerebbe in grado di coprire i costi.

Gli stessi profili di genericità si rilevano anche per il decreto legislativo n. **231**, in materia di informazioni sugli alimenti ai consumatori, in quanto il testo è comunque provvisto di clausola di neutralità e la Relazione tecnica (oltre alle dichiarazioni rese dal Governo in Parlamento nel corso dell'esame in sede consultiva) ha specificato che le attività attribuite dal provvedimento all'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF) del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, ai fini dell'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie nella materia disciplinata dal decreto in esame, rientrano nelle competenze istituzionali di tale ente e possono pertanto essere svolte con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili.

Non comporta problemi finanziari il decreto legislativo n. **232**, riguardante le Autorità portuali, in quanto il testo è comunque provvisto di clausola di neutralità e la Relazione tecnica (oltre alle dichiarazioni rese dal Governo in Parlamento nel corso dell'esame in sede consultiva) ha specificato che il provvedimento presenta una natura essenzialmente ordinamentale.

Non presentano profili finanziari il decreto legislativo n. **233**, in materia di fondi di investimento europeo a lungo termine, e n. **234**, in materia di tutela consolare, i cui testi sono comunque dotati di clausola d'invarianza.

Quanto poi al decreto legislativo n. **1** del 2018, relativo al codice della protezione civile, il testo presenta la consueta clausola di neutralità. Si rileva che la struttura del provvedimento dal punto di vista finanziario risulta tale da far rinvio in molti casi agli strumenti e alle risorse in essere, senza che nella Relazione tecnica si distinguano le attività che comportano oneri inderogabili da quelle invece di altra natura: per le prime, infatti, si sarebbe dovuto meglio illustrare se l'impatto della normativa si pone in termini di un incremento dei costi, non costituendo, in tal ipotesi, il rinvio alle risorse in essere, una garanzia in ordine al fatto che i maggiori oneri non si risolvano in previsioni di spesa più elevate a carico della futura legislazione vigente. Quanto poi all'art. 27 in particolare, in tema di contabilità speciali del settore, non è chiaro se esse saranno ricondotte al generale fenomeno del riversamento in bilancio oppure

continuino ad esservi sottratte, come sembrerebbe dalla riconferma della disciplina della fattispecie da parte del provvedimento in esame, che costituisce una misura di carattere ordinamentale.

Non risultano presentare profili finanziari da rimarcare il decreto legislativo n. 11, in tema di giudizi di impugnazione, il cui testo è comunque dotato di clausola d'invarianza, ed il decreto legislativo n. 19, in materia di trasfusioni, comunque dotato anch'esso di clausola d'invarianza e che, come attestato anche dalla Relazione tecnica, sembrerebbe prevedere adempimenti inquadabili nelle funzioni già svolte.

Quanto al decreto legislativo n. 20, in materia di controlli sulla produzione agricola, la norma finanziariamente rilevante sembrerebbe consistere nell'art. 5, comma 12, inteso a creare, senza oneri aggiuntivi, una banca dati pubblica e le cui modalità di funzionamento saranno definite in apposito decreto ministeriale: la Relazione tecnica chiarisce le modalità di finanziamento, sostanzialmente demandate al versamento di una quota parte del contributo annuale per la sicurezza alimentare versato al bilancio dello Stato dai soggetti ad esso obbligati. Si rileva che la tecnica legislativa dal punto di vista finanziario appare sicuramente da migliorare, in quanto la norma non riporta in dettaglio il riferimento al meccanismo di alimentazione del fondo per la copertura degli oneri previsti.

Non sembrano presentare profili rilevanti per la finanza pubblica il successivo decreto legislativo n. 21, riguardante la materia penale, il cui testo è comunque provvisto di clausola di neutralità, così come il decreto legislativo n. 25, sostitutivo dell'Allegato relativo ai requisiti di sicurezza per le navi da passeggeri, decreto, quest'ultimo, che comunque presenta una clausola d'invarianza che troverebbe giustificazione, in base alla Relazione tecnica, nel fatto che i controlli da parte degli organi pubblici preposti non dovrebbero subire sostanziali modifiche.

Non comporta problemi finanziari il decreto legislativo n. 29, relativo al potenziamento della cassa (sui cui aspetti di merito la Corte ha avuto già modo di esprimersi nelle adunanze delle Sezioni riunite in sede consultiva del 6 e del 22 dicembre u.s.), mentre per il decreto legislativo n. 32, in materia di accessi al Fondo di solidarietà nazionale in materia agricola, il cui testo è comunque provvisto di clausola di neutralità, si pongono i già evidenziati rilievi riferiti alla genericità delle indicazioni: il testo sembrerebbe presentare, rispetto alla legislazione vigente, la sostanziale novità della disciplina della fattispecie

relativa ai danni causati da animali protetti e ciò confermerebbe, in base a quanto riferito dal Governo in Parlamento, che non sussistono elementi per la quantificazione dei relativi ed eventuali oneri, i quali comunque sarebbero contenuti all'interno delle risorse di cui al citato fondo.

Quanto al decreto legislativo n. **34**, riguardante la materia delle foreste e delle filiere forestali, è prevista una clausola d'invarianza, la cui sostenibilità si dovrebbe basare - secondo le dichiarazioni rese dal Governo in Parlamento - sul fatto che le numerose norme che prevedono attività per le Regioni in particolare, concederebbero una facoltà e non un obbligo ad intervenire. Ciò non trova riscontro, però, nel testo, che contempla una serie di interventi il cui carattere innovativo o meno, rispetto alla legislazione vigente, la Relazione tecnica non provvede ad illustrare. Sicché si è in presenza di un provvedimento i cui contorni finanziari sono abbastanza incerti, l'alternativa rimanendo - come più volte osservato - la parziale o totale inattuazione della misura in conseguenza dell'operare del vincolo finanziario. In definitiva, sembrerebbero mancare indicazioni sulla quota realmente innovativa degli interventi previsti e sulle risorse finanziarie di riferimento, a livello soprattutto di Regioni, non risultando convincente la modifica, intervenuta su iniziativa del Governo, di natura prescrittiva dell'originaria clausola d'invarianza, nel senso che non debbono esservi oneri, laddove la formulazione originaria dello schema di decreto si limitava ad indicare che "dall'attuazione del presente decreto non derivano nuovi oneri a carico della finanza pubblica".

Non comporta infine problemi finanziari il decreto legislativo n. **36**, in materia di modica del regime di procedibilità per taluni reati.

PAGINA BIANCA

## TAVOLE\*

\* Le indicazioni numeriche delle tavole 2 e 3 si riferiscono agli effetti sul saldo netto da finanziare di competenza (SNF).

PAGINA BIANCA

Tavola 1

## ELENCO DELLE LEGGI ORDinarie E DEI DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI NEL PERIODO GENNAIO - APRILE 2018

N.	Legge/D.Lgs. n.	Data	Titolo	C.U. n.	Data	D.L. n.	Scheda analitica n. (*)	Iniziativa	Atto n.
1	210	20 dicembre 2017	Modifiche al decreto legislativo 10 aprile 1948, n. 421, ratificato, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 1987, n. 104, riguardanti la destinazione e l'alienabilità dell'ex collegio di Villa Lomellini, assegnato in proprietà al comune di Santa Margherita Ligure.	3	4 gennaio 2018			Parl.	C. 2572 S. 2459
2	211	20 dicembre 2017	Modifica alla legge 20 dicembre 2012, n. 238, per il sostegno e la valorizzazione del festival Umbria Jazz.	3	4 gennaio 2018		1	Parl.	C. 4102 S. 2872
3	212	20 dicembre 2017	Istituzione della Giornata in memoria dei Giusti dell'umanità.	4	5 gennaio 2018			Parl.	C. 2019 S. 2891
4	213	20 dicembre 2017	Iniziativa per preservare la memoria di Giacomo Matteotti e di Giuseppe Mazzini.	4	5 gennaio 2018		2	Parl.	S. 1349 C. 2844 S. 1349-B
5	219	22 dicembre 2017	Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento.	12	16 gennaio 2018			Parl.	C. 1142 S. 2801
6	222	29 dicembre 2017	Modifiche alla tabella A allegata all'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, relative alle circoscrizioni dei tribunali di Perugia e di Terni, e alla tabella A allegata alla legge 21 novembre 1991, n. 374, relative a uffici del giudice di pace compresi nelle medesime circoscrizioni.	14	18 gennaio 2017			Parl.	C. 2962 S. 2885
7	225	29 dicembre 2017	Modifica al decreto legislativo 6 marzo 1992, n. 250, e aggregazione del comune di Torre de' Busi alla provincia di Bergamo, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione.	21	26 gennaio 2017			Parl.	S. 2770 C. 4526
8	226	26 dicembre 2017	Istituzione dell'anno ovidiano e celebrazione della ricorrenza dei duemila anni dalla morte di Ovidio.	21	26 gennaio 2017		3	Parl.	S. 2304 C. 4658
9	227	29 dicembre 2017	Istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime della strada.	21	26 gennaio 2017			Pacl.	C. 3837 S. 2767
10	2	11 gennaio 2018	Disposizioni per lo sviluppo della mobilità in bicicletta e la realizzazione della rete nazionale di percorribilità ciclistica.	25	31 gennaio 2018			Parl.	C. 2305 S. 2977
11	3	11 gennaio 2018	Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute.	25	31 gennaio 2018			Cov.	S. 1324 C. 3868 S. 1324-B
12	4	11 gennaio 2018	Modifiche al codice civile, al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in favore degli orfani per cugini domestici.	26	1° febbraio 2018		4	Parl.	C. 3772 S. 2719
13	5	11 gennaio 2018	Nuove disposizioni in materia di iscrizione e funzionamento del registro delle opposizioni e istituzione di prefissi nazionali per le chiamate telefoniche a scopo statistico, promozionale e di ricerche di mercato.	28	3 febbraio 2018			Parl.	S. 2603 C. 4619 S. 2603-B
14	6	11 gennaio 2018	Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia.	30	6 febbraio 2018			Parl.	C. 3500 S. 2740

segue

N.	Legge/D.Lgs. n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	D.L. n.	Scheda analitica n. (C)	Iniziativa	Atto n.
<b>Leggi</b>									
15	7	11 gennaio 2018	Misure per il coordinamento della politica spaziale e disposizioni concernenti l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia spaziale italiana	34	10 febbraio 2018			Parl.	S. 1110 C. 4510
16	8	11 gennaio 2018	Modifiche al decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, in materia di limiti al rinnovo dei mandati degli organi del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) e delle federazioni sportive nazionali, e al decreto legislativo 27 febbraio 2017, n. 43, in materia di limiti al rinnovo delle cariche nel Comitato italiano paralimpico (CIP), nelle federazioni sportive paralimpiche, nelle discipline sportive paralimpiche e negli enti di promozione sportiva paralimpica	35	12 febbraio 2018			Parl.	S. 361 C. 3960 S. 361-B
<b>Decreti Legislativi</b>									
1	216	29 dicembre 2017	Disposizioni in materia di intercettazioni di conversazioni o comunicazioni, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 84, lettere a), b), c), d) ed e), della legge 23 giugno 2017, n. 103	8	11 gennaio 2018				472 472-BIS
2	217	13 dicembre 2017	Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 179, concernente modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche	9	12 gennaio 2018				452
3	218	15 dicembre 2017	Recepimento della direttiva (UE) 2015/2366 relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, che modifica le direttive 2002/65/CE, 2009/110/CE e 2013/36/UE e il regolamento (UE) n. 1093/2010, e abroga la direttiva 2007/64/CE, nonché adeguamento delle disposizioni interne al regolamento (UE) n. 751/2015 relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta	10	13 gennaio 2018				458
4	220	22 dicembre 2017	Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, di attuazione della direttiva 2013/83/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nonché della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale	12	16 gennaio 2018				464
5	221	15 dicembre 2017	Attuazione della delega al Governo di cui all'articolo 7 della legge 12 agosto 2016, n. 170, per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della normativa europea ai fini del riordino e della semplificazione delle procedure di autorizzazione all'esportazione di prodotti e di tecnologie a duplice uso e dell'applicazione delle sanzioni in materia di embarghi commerciali, nonché per ogni tipologia di operazione di esportazione di materiali proliferanti	13	17 gennaio 2018				457

segue

N.	Legge/D.Lgs. n.	Data	Titolo	G.U. n.	Data	D.L. n.	Scheda analitica n. (*)	Iniziativa	Atto n.
Decreti Legislativi									
6	223	15 dicembre 2017	Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 1025/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, sulla normazione europea e della direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione	14	18 gennaio 2018				459
7	228	12 dicembre 2017	Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche	22	27 gennaio 2018				451
8	229	3 novembre 2017	Revisione ed integrazione del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171, recante codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE, a norma dell'articolo 6 della legge 8 luglio 2003, n. 172, in attuazione dell'articolo 1 della legge 7 ottobre 2015, n. 167	23	29 gennaio 2018				461 461-BIS
9	230	15 dicembre 2017	Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 1143/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014, recante disposizioni volte a prevenire e gestire l'introduzione e la diffusione delle specie esotiche invasive	24	30 gennaio 2018				453
10	231	15 dicembre 2017	Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (UE) n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori e l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del medesimo regolamento (UE) n. 1169/2011 e della direttiva 2011/91/UE, ai sensi dell'articolo 5 della legge 12 agosto 2016, n. 170 «Legge di delegazione europea 2015»	32	8 febbraio 2018				456
11	232	13 dicembre 2017	Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, concernente le Autorità portuali	33	9 febbraio 2018				455
12	233	15 dicembre 2017	Norme di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 2015/760 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2015, relativo ai fondi di investimento europei a lungo termine	36	13 febbraio 2018				454
13	234	22 dicembre 2017	Attuazione della direttiva (UE) 2015/637 del Consiglio, del 20 aprile 2015, sulle misure di coordinamento e cooperazione per facilitare la tutela consolare dei cittadini dell'Unione non rappresentati nei Paesi terzi e che abroga la decisione 95/553/CE	38	15 febbraio 2018				470

N.	Legge/D.Lgs. n.	Data	TITOLO	C.U. n.	Data	D.L. n.	Scheda analitica	Iniziativa	Atton.
Decreto Legislativo									
14	1	2 gennaio 2018	Codice della protezione civile	17	22 gennaio 2018				
15	11	6 febbraio 2018	Disposizioni di modifica della disciplina in materia di giudizi di impugnazione in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 84, lettere f), g), h), i) e m), della legge 23 giugno 2017, n. 103	18	23 gennaio 2018				479
16	19	19 marzo 2018	Attuazione della direttiva (UE) 2016/1214 della Commissione del 25 luglio 2016, recante modifica della direttiva 2005/62/CE per quanto riguarda le norme e le specifiche del sistema di qualità per i servizi traslazionali	41	19 febbraio 2018				465
17	20	23 febbraio 2018	Disposizioni di armonizzazione e razionalizzazione della normativa sui controlli in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica, predisposto ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lett. g), della legge 28 luglio 2016, n. 154, e ai sensi dell'articolo 2 della legge 12 agosto 2016, n. 170	66	20 marzo 2018				506
18	21	1 marzo 2018	Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'articolo 1, comma 85, lettera c), della legge 23 giugno 2017, n. 103	67	21 marzo 2018				474 474-BIS
19	25	16 febbraio 2018	Attuazione della direttiva (UE) 2016/844 della Commissione, del 27 maggio 2016, che modifica la direttiva 2009/45/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri	68	23 marzo 2018				466
20	29	16 marzo 2018	Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93, recante riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, in attuazione dell'articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196	73 S. O.	23 marzo 2018				488
21	32	26 marzo 2018	Modifiche al decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 102, in attuazione dell'articolo 21 della legge 28 luglio 2016, n. 154.	80	6 aprile 2018				486
22	34	3 aprile 2018	Testo unico in materia di foreste e filiere forestali	86	13 aprile 2018				491
23	36	10 aprile 2018	Disposizioni di modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 16, lettere a) e b), e 17, della legge 23 giugno 2017, n. 103	92	20 aprile 2018				485
				95	24 aprile 2018				475 475-bis

(\*) Le leggi ordinarie e i decreti legislativi per i quali non è riportata l'indicazione del numero di scheda non recano oneri finanziari

Tavola 2

**ONERI FINANZIARI INDICATI DALLE LEGGI ORDINARIE E DAI DECRETI  
LEGISLATIVI PUBBLICATI NEL PERIODO GENNAIO - APRILE 2018***(in migliaia)*

	2017	2018	2019	2020
<b>Leggi</b>				
211	1.000	1.000	1.000	1.000
213	300	300	300	300
226	350	350		
4	2.074	2.074	2.074	2.074
<b>Totale</b>	<b>3.724</b>	<b>3.724</b>	<b>3.374</b>	<b>3.374</b>
<b>Decreti legislativi</b>				
<b>Totale</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Totale complessivo</b>	<b>3.724</b>	<b>3.724</b>	<b>3.374</b>	<b>3.374</b>

Tavola 3

QUADRO RIASSUNTIVO DELLE MODALITA' DI COPERTURA DEGLI ONERI RIFERITI A  
LEGGI ORDINARIE E DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI NEL PERIODO  
GENNAIO - APRILE 2018

(in migliaia)

	2015	2016	2017	2018	Totale quadriennio	%
<b>Leggi</b>						
<b>Fondi speciali:</b>						
<i>parte corrente</i>	2.374	2.374	2.374	2.374	9.496	66,89
<i>c/ capitale</i>					0	0,00
<b>Totale fondi speciali</b>	<b>2.374</b>	<b>2.374</b>	<b>2.374</b>	<b>2.374</b>	<b>9.496</b>	<b>66,89</b>
<i>Modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa</i>					0	0,00
<i>Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa</i>	1.350	1.350	1.000	1.000	4.700	33,11
<i>Nuove o maggiori entrate</i>					0	0,00
<i>Altre forme di copertura</i>					0	0,00
<b>Totale</b>	<b>3.724</b>	<b>3.724</b>	<b>3.374</b>	<b>3.374</b>	<b>14.196</b>	<b>100</b>
<b>Decreti legislativi</b>						
<b>Fondi speciali:</b>						
<i>parte corrente</i>					0	
<i>c/ capitale</i>					0	
<b>Totale fondi speciali</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	
<i>Modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa</i>					0	
<i>Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa</i>					0	
<i>Nuove o maggiori entrate</i>					0	
<i>Altre forme di copertura</i>					0	
<b>Totale</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	
<b>Totale complessivo</b>	<b>3.724</b>	<b>3.724</b>	<b>3.374</b>	<b>3.374</b>	<b>14.196</b>	

## SCHEDA ANALITICHE

## ONERI E COPERTURE

**Legenda:**

Le modalità di copertura riportate per ciascuna norma sono quelle previste dall'art. 17 della legge n. 196 del 2009 e successive modificazioni ed integrazioni:

- a) Utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali;
- a-bis) Modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa;
- b) Riduzioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;
- c) Modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate;
- d) Altre forme di copertura.

[N.B.: Il medesimo colore nelle schede indica la corrispondenza nella legge tra oneri e coperture riguardo al SNF di competenza. I riferimenti tra parentesi in corsivo evidenziano utilizzi diversi di disponibilità già in essere, tenuto conto della formulazione della norma di cui alla singola legge]

PAGINA BIANCA

## SCHEDA N. 1

Legge 20 dicembre 2017, n. 211 - Modifica alla legge 20 dicembre 2012, n. 238, per il sostegno e la valorizzazione del festival Umbria Jazz

Saldo netto da finanziare  
(in migliaia)

ONERI										COPERTURE					
Art.	Co.	Disposizione	Note	2017	2018	2019	2020	Art.	Co.	Modalità	Note	2017	2018	2019	2020
1	-	Contributo annuale alla Fondazione di partecipazione Umbria Jazz		1.000	1.000	1.000	1.000	1	2	Riduzione delle risorse di parte corrente del Fondo unico per lo spettacolo, di cui all'art. 1 della legge n. 163/1985		1.000	1.000	1.000	1.000
TOTALE				1.000	1.000	1.000	1.000	TOTALE				1.000	1.000	1.000	1.000

## SCHEDA N. 2

Legge 20 dicembre 2017, n. 213 - Iniziative per preservare la memoria di Giacomo Matteotti e di Giuseppe Mazzini

Saldo netto da finanziare  
(in migliaia)

ONERI										COPERTURE					
Art.	Co.	Disposizione	Note	2017	2018	2019	2020	Art.	Co.	Modalità	Note	2017	2018	2019	2020
1	1	Istituzione di uno specifico fondo da destinare al finanziamento di progetti relativi allo studio del pensiero matteottiano e alla sua diffusione		300	300	300	300	3	1	Accantonamento parte corrente - a Ministero dell'economia e delle finanze		300	300	300	300
TOTALE				300	300	300	300	TOTALE				300	300	300	300

## SCHEDA N. 3

Legge 26 dicembre 2017, n. 226 - Istituzione dell'anno ovidiano e celebrazione della ricorrenza dei duemila anni dalla morte di Ovidio

Saldo netto da finanziare  
(in migliaia)

ONERI				COPERTURE											
Art.	Co.	Disposizione	Note	2017	2018	2019	2020	Art.	Co.	Modalità	Note	2017	2018	2019	2020
4	1	Contributo straordinario al Comitato promotore delle celebrazioni ovidiane		350	350			5	1	b	Riduzione di risorse per il funzionamento degli istituti afferenti al settore degli archivi e delle biblioteche, nonché degli altri istituti centrali e dotati di autonomia specialedi cui all'art. 1, co. 349, della legge n. 208/2015	350	350		
<b>TOTALE</b>				<b>350</b>	<b>350</b>			<b>TOTALE</b>				<b>350</b>	<b>350</b>		

## SCHEDA N. 4

Legge 11 gennaio 2018, n. 4 - Modifiche al codice civile, al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in favore degli orfani per crimini domestici

Saldo netto da finanziare  
(in migliaia)

ONERI										COPERTURE					
Art.	Co.	Disposizione	Note	2017	2018	2019	2020	Art.	Co.	Modalità	Note	2017	2018	2019	2020
1	2	Gratuito patrocinio per i figli minori o i figli maggiorenni economicamente non autosufficienti rimasti orfani di un genitore a seguito di omicidio commesso in danno dello stesso genitore dal coniuge		10	10	10	10								
9	1-2	Assistenza gratuita di tipo medico-psicologico, in favore dei figli minorenni o maggiorenni economicamente non autosufficienti di vittime di reato		64	64	64	64	11	3	Accantonamenti parte corrente : Ministero dell'economia e delle finanze (€ 2.064) Ministero della giustizia (€ 10)	2.074	2.074	2.074	2.074	
11	1	Incremento della dotazione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura e dei reati intenzionali violenti nonché agli orfani per crimini domestici		2.000	2.000	2.000	2.000								
<b>TOTALE</b>				<b>2.074</b>	<b>2.074</b>	<b>2.074</b>	<b>2.074</b>	<b>TOTALE</b>		<b>2.074</b>	<b>2.074</b>	<b>2.074</b>	<b>2.074</b>	<b>2.074</b>	<b>2.074</b>

## APPENDICE

PAGINA BIANCA

**APPENDICE****REPERTORIO DELLE PRONUNCE DELLA CORTE COSTITUZIONALE CITATE DALLA  
CORTE DEI CONTI NELLE RELAZIONI QUADRIMESTRALI 2012-2018 (I) SULLA  
TIPOLOGIA DELLE COPERTURE ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI  
QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI DELLE LEGGI DI SPESA DELLO STATO****Legge rinforzata n. 243 del 2012***Preclusione ad introdurre deleghe di contenuto alla fonte legislativa ordinaria*

- La legge n. 164 del 2016, modificativa della legge n. 243 del 2012, è una legge rinforzata, alla stessa stregua della precedente legge n. 243 del 2012 approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, secondo quanto previsto dall'art. 81, sesto comma, Cost., come modificato dall'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 2012, in ossequio ai vincoli procedurali contenuti nell'art. 81, sesto comma, Cost, i quali trovano fondamento anche a livello sovranazionale nell'art. 3, paragrafo 2, del Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria, firmato il 2 marzo 2012 e ratificato in Italia con la legge n. 114/2012 (cosiddetto *Fiscal Compact*) (sentenze nn. 235 del 2017 e 88 del 2014) IIIQ17;
- contravviene al dettato costituzionale (art. 81, sesto comma, Cost.) la previsione di una legge rinforzata (nella specie, art. 3, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016, modificativa della legge n. 243 del 2012) che ometta di individuare essa stessa alcuna modalità attraverso cui lo Stato concorre al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, limitandosi a demandare a una futura legge ordinaria ciò che essa stessa avrebbe dovuto disciplinare, degradando così la fonte normativa della disciplina dal rango della legge rinforzata a quello della legge ordinaria, con conseguente elusione della riserva di legge rinforzata (sentenze nn. 235 del 2017 e 88 del 2014) IIIQ17.

*Preclusione ad introdurre meccanismi collaborativi nel procedimento legislativo*

- L'esigenza di un coinvolgimento degli enti territoriali nella scelta relativa alle

modalità del concorso degli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico, se impone allo Stato di improntare la sua attività di coordinamento della finanza pubblica allargata a «canoni di ragionevolezza e di imparzialità nei confronti dei soggetti chiamati a concorrere alla dimensione complessiva della manovra», non conduce tuttavia a ritenere illegittima la mancata previsione di un coinvolgimento delle Regioni nell'approvazione della legge ordinaria destinata a regolare le modalità del concorso degli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico, dato che il principio di leale collaborazione non trova un fondamento costituzionale all'applicazione dei meccanismi collaborativi nel procedimento legislativo (sentenza n. 237 del 2017) IQ17.

*Modalità attraverso le quali gli enti territoriali concorrono alla riduzione del debito pubblico*

- Come l'art. 81, sesto comma, Cost. - che contiene una formulazione corrispondente alla previsione di una riserva relativa («le norme fondamentali e i criteri») - anche l'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale n. 1 del 2012, rivolto specificamente agli enti territoriali, e l'art. 12 della legge n. 243 del 2012 presentano un contenuto idoneo a soddisfare la riserva relativa di legge rinforzata; difatti, la materia finanziaria si colloca in un contesto per sua natura mutevole ed è per definizione soggetta ai corrispondenti cambiamenti, i quali richiedono capacità di rapido adattamento, sicché non sarebbe logico irrigidire in una legge rinforzata le modalità di concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 237 del 2017) IIIQ17.

*Il regolamento attuativo della legge n. 243/2012 è limitato a contenuti meramente tecnici*

- L'art. 5, comma 2, lettera b), della legge cost. n. 1 del 2012, che prevede una disciplina statale attuativa da adottare con legge rinforzata, esclude che lo Stato possa esercitare in materia una potestà regolamentare integrativa e non meramente tecnica (sentenza n. 252 del 2017) IIIQ17.

*Intese volte a disciplinare operazioni di indebitamento ed investimento in ambito regionale*

- Le intese previste dal comma 3 del novellato art. 10 della legge n. 243 del 2012 costituiscono lo strumento per garantire un equilibrio di bilancio non limitato al singolo ente ma riferito all'intero comparto regionale, la qual cosa impone di mettere in relazione quegli enti che, grazie alle loro riserve di amministrazione, hanno la disponibilità di "spazi finanziari" - secondo l'espressione tecnica usata nel dPCM adottato ai sensi del citato comma 5 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012 - e quegli enti che tali spazi chiedono di utilizzare per spese di investimento da coprire con il ricorso all'indebitamento, che viene così neutralizzato nel bilancio complessivo degli enti in questione, realizzando il punto di equilibrio fra le esigenze della riforma e il rispetto delle autonomie finanziarie, come conformate dalla riforma stessa; difatti, se è vero che nella citata previsione legislativa è presente un obbligo procedimentale che condiziona l'immediata utilizzabilità degli avanzi di amministrazione, è anche vero che la concreta realizzazione del risultato finanziario rimane affidata al dialogo fra gli enti interessati che l'avvio dell'intesa dovrebbe comportare (sentenza n. 252 del 2017) IIIQ17.

**Legge di bilancio**

*Trasparenza e comprensibilità della redazione del bilancio a garanzia della rappresentatività democratica e il pericolo dell'abuso della "tecnicità contabile"*

- L'accentuarsi della complessità tecnica della legislazione in materia finanziaria non deve determinare effetti non in linea con il dettato costituzionale e creare delle zone d'ombra in grado di rendere ardua la giustiziabilità di disposizioni non conformi a Costituzione (sentenza n. 247 del 2017) IIIQ17;
- in relazione al concreto pericolo di reiterazione di situazioni di problematica compatibilità della legislazione in materia finanziaria con il dettato costituzionale è opportuno che il legislatore adotti una trasparenza divulgativa a corredo degli enunciati di più complessa interpretazione e attuazione, poiché non potrebbe ritenersi consentito un abuso della "tecnicità contabile" finalizzato a creare indiretti effetti novativi sulla disciplina specificativa dei principi costituzionali di natura finanziaria e di quelli ad essi

- legati da un rapporto di interdipendenza (sentenza n. 247 del 2017) IIIQ17;
- la necessità di assicurare un profilo divulgativo delle finalità perseguite e dei contenuti normativi riguarda anche lo Stato e detto profilo deve sempre corredare la tecnicità degli enunciati *in subiecta materia* per rappresentare in modo comprensibile «le qualità e le quantità di relazione tra le risorse disponibili e gli obiettivi in concreto programmati al fine di delineare un quadro omogeneo, puntuale, completo e trasparente della complessa interdipendenza tra i fattori economici e quelli socio-politici connaturati e conseguenti alle scelte effettuate» (sentenza n. 184 del 2016) IIQ16.

#### **Principio dell'equilibrio di bilancio**

- Copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano dunque una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia con le disposizioni impugnate coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti «la forza espansiva dell'art. 81, terzo comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile» (sentenza n. 274 del 2017) IIIQ17;
- il principio dell'equilibrio di bilancio, già desumibile dal testo vigente dell'art. 81, quarto comma, Cost., opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte (sentenza n. 26 del 2013) IIIQ12;
- il principio dell'equilibrio di bilancio si estende alle norme regionali di spesa, ivi incluse quelle delle Regioni e Province ad autonomia differenziata (sentenza n. 26 del 2013, nonché, *ex plurimis*, sentenze nn. 213 del 2008 e 16 del 1961) IIIQ12;
- le disposizioni della legge n. 196 del 2009, in particolare l'art. 17, costituiscono regole specificative dell'indefettibile principio di equilibrio del bilancio espresso dall'articolo 81, quarto comma, Cost. (sentenza n. 176 del 2012) IIIQ12;

- 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 (sentenza n. 118 del 2012) IIIQ12;
- la riforma costituzionale introdotta dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 esige che il rispetto dell'equilibrio dei bilanci da parte delle pubbliche amministrazioni in una dimensione di "sostenibilità" vada oltre il ciclo di bilancio annuale (sentenza n. 310 del 2013) IIIQ13;
- la permanenza in bilancio e la relativa contabilizzazione di un numero rilevante di residui attivi deve trovare adeguata dimostrazione, poiché diversamente il mero riferimento ad un'aggregazione apodittica e sintetica è suscettivo di alterare le risultanze finali dei conti consuntivi, e di riflesso il conto consolidato di tutte le pubbliche amministrazioni, con conseguente pregiudizio della tenuta dei saldi di bilancio nonché delle correlate finalità di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 138 del 2013) IQ13;
- l'equilibrio di bilancio si risolve nel "criterio di economicità" secondo cui l'azione delle pubbliche amministrazioni deve perseguire i propri obiettivi, garantendo il buon andamento e l'imparzialità con il minimo dispendio di risorse: tale criterio è simmetrico rispetto all'"equilibrio di bilancio", legato all'andamento del ciclo economico. La sua valutazione, pertanto, non può essere costretta in una dimensione temporale limitata, ma deve svolgersi in riferimento a un arco temporale sufficientemente ampio, tale da consentire la realizzazione degli obiettivi in una situazione di debito sostenibile e di tendenziale "armonia" fra entrate e uscite (sentenza n. 133 del 2016) IIQ16;
- la disciplina del disavanzo tecnico, in quanto eccezione al principio generale dell'equilibrio del bilancio, è da ritenere di stretta interpretazione e applicazione, in quanto costituente una tassativa eccezione alla regola del pareggio di bilancio e deve essere circoscritta alla sola irripetibile ipotesi normativa del riaccertamento straordinario dei residui nell'ambito della prima applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata, in ragione delle particolari contingenze che hanno caratterizzato la situazione di alcuni enti territoriali (sentenza n. 6 del 2017) IQ17.

*Governo nazionale custode e responsabile del rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici*

- Lo Stato è direttamente responsabile del rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici, regole provenienti sia dall'ordinamento comunitario che da quello nazionale; sicché ai fini del concorso degli enti territoriali al rispetto degli obblighi comunitari della Repubblica ed alla conseguente realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, lo Stato deve vigilare affinché il disavanzo di ciascun ente territoriale non superi determinati limiti, fissati dalle leggi finanziarie e di stabilità che si sono succedute a partire dal 2002 (sentenza n. 107 del 2016) IIQ16.

*Crisi finanziaria*

- Lo stato di necessità connesso ad una crisi finanziaria non legittima lo Stato ad esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali, previste, in particolare, dall'art. 117 Cost. (sentenza n. 148 del 2012) IIQ12;
- in un contesto di grave crisi economica, il legislatore, nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica, può discostarsi dal modello consensualistico prefigurato dal citato art. 27 della legge n. 42 del 2009, fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria (sentenza n. 40 del 2016) IQ16.

**Principio di copertura finanziaria delle leggi di spesa**

- La previsione di cui all'art. 17 della legge di contabilità in materia di copertura delle leggi di spesa, anche per effetto dell'esplicito richiamo contenuto nell'art. 19 della stessa legge, trova applicazione anche per le leggi regionali di spesa (sentenze nn. 26 del 2013 e 115 del 2012) IIIQ12;
- la disciplina di cui al citato art. 17 non comporta un'innovazione al principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica (sentenza n. 26 del 2013) IIIQ12;
- le leggi istitutive di nuove spese debbono contenere una «esplicita indicazione» del relativo mezzo di copertura, in equilibrato rapporto con la spesa che si

- intende effettuare anche per gli esercizi futuri (sentenza n. 26 del 2013, nonché, *ex plurimis*, già sentenze nn. 386 e 213 del 2008, 359 del 2007 e 9 del 1958) IIIQ12;
- la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (sentenze nn. 70 del 2012, 106 e 68 del 2011, 141 e 100 del 2010, 213 del 2008, 384 del 1991 e 1 del 1966) IIIQ12;
  - 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 nn. 192 del 2012, 106 e 68 del 2011, 141 e 100 del 2010) IIIQ12;
  - la copertura deve essere sempre valutata *ex ante* e deve essere credibile e ragionevolmente argomentata secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile (sentenza n. 26 del 2013) IIIQ12;
  - non può essere consentita la cd. “copertura *ex post*”, in quanto quest'ultima non corrisponde all'affermata congruità delle risorse impiegate per la specifica finalità dell'equilibrio (sentenza n. 26 del 2013) IIIQ12;
  - la tecnica di copertura esige una analitica quantificazione a dimostrazione della sua idoneità: si tratta di un principio finanziario immanente all'ordinamento, enunciato all'art. 81, quarto comma, Cost. (sentenza n. 26 del 2013) IIIQ12;
  - la declaratoria di assenza di onere non vale di per sé a rendere dimostrato il rispetto dell'obbligo di copertura, dato che non si può assumere che, mancando nella legge ogni indicazione della cosiddetta “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 nuovo o maggiore onere: la mancanza o l'esistenza di effetti finanziari si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa (sentenze nn. 18 del 2013, 115 del 2012 e 30 del 1959) IIIQ12;
  - l'art. 81 Cost. costituisce vincolo sostanziale nel governo della finanza pubblica (sentenza n. 70 del 2012) IIIQ12;
  - la salvaguardia degli equilibri di bilancio ex art. 81, quarto comma, Cost. risulta inscindibilmente connessa al coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 70 del 2012) IQ12 (nella specie, la disposizione evocata a parametro implicava l'acquisizione di indispensabili informazioni ai fini della definizione dell'indebitamento pubblico in ambito nazionale e

l'apprestamento dei necessari strumenti per verificare che l'impostazione e la gestione del bilancio fossero conformi alle regole di sana amministrazione; sull'operare congiunto dei due parametri costituzionali, v. anche sentenza n. 51 del 2013, IQ13);

- la copertura deve essere prevista senza rinvio ad altra fonte sia pure legislativa, talché onere e copertura devono essere necessariamente contestuali, in ossequio al criterio della autosufficienza della legge di spesa (sentenza n. 26 del 2013) IQ12; ne discende che la copertura non può essere demandata – per specifiche azioni attinenti alla salvaguardia degli equilibri del bilancio – agli organi di gestione in sede diversa e in un momento successivo da quello indefettibilmente previsto dall'art. 81, quarto comma, Cost. (sentenza n. 192 del 2012) IIIQ12; in senso analogo, (sentenza n. 141 del 2014) IIQ14;
- il principio di copertura si estende alle fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse (sentenze nn. 192 e 70 del 2012, 68 del 2011, 141 e 100 del 2010, 213 del 2008, 384 e 283 del 1991, 69 del 1989, 17 del 1968, 47 del 1967 e 1 del 1966) IIIQ12;
- in tema di copertura occorre distinguere due ipotesi di onere pluriennale: da un lato, vi è quello di conto capitale, per il quale è prevista la modulabilità nel corso del tempo e quindi la soluzione del problema della copertura ultratriennale nell'ambito dei vincoli più generali di finanza pubblica, dall'altro vi è quello di carattere permanente (di parte corrente), che a sua volta, se discrezionale, può essere modulato di triennio in triennio ovvero, se obbligatorio, soggiace ad un regime di copertura ragguagliato all'onere a regime configurato nella legge sostanziale (sentenza n. 26 del 2013) IIIQ12;
- le leggi di spesa devono indicare la quantificazione dell'onere (sentenza n. 181 del 2013) IIQ13;
- il principio di analitica copertura espresso dall'art. 81, quarto comma, Cost., ora riprodotto nell'art. 81, terzo comma, Cost., come formulato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, trova, tra l'altro, esplicita declinazione nell'apposito art. 17 (copertura finanziaria delle leggi) della richiamata legge di contabilità e finanza pubblica n. 196, laddove è prescritto che «ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo

- una specifica clausola di salvaguardia, da redigere secondo i criteri di cui al comma 12, per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime. In ogni caso la clausola di salvaguardia deve garantire la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura». (sentenza n. 224 del 2014) IIQ14;
- fondamentale criterio di valutazione ai fini dello scrutinio di norme ai sensi dell'art. 81 si incentra sull'obbligo di corredare le innovazioni legislative di allegati o documenti dimostrativi degli effetti economici delle stesse, poiché detto obbligo non costituisce, con riferimento ai giudizi sulle questioni di legittimità sollevate in via principale, un'inversione dell'onere della prova a danno della Regione o della Provincia autonoma convenuta in giudizio, bensì naturale ottemperanza al principio costituzionale sancito dal citato art. 81, quarto comma, Cost.; quest'ultimo va rispettato, *in primis*, nelle assemblee parlamentari deputate all'approvazione della legge. Il fatto che l'unità di voto sia riferita all'unità previsionale di base non comporta che — quando il suo oggetto sia collegabile a più funzioni — l'approvazione del contenuto dell'unità stessa sia una clausola in bianco, suscettibile di successivo riempimento a piena discrezione degli organi deputati alla sua attuazione; al contrario, già la relazione al disegno di legge deve informare in modo analitico l'assemblea deliberante sugli obiettivi e sui correlati mezzi relativi a ciascuna disposizione comportante spesa, ancorché incorporata in unità previsionale a contenuto promiscuo (sentenza n. 224 del 2014) IIQ14;
  - il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali, con conseguente violazione dell'art. 81 Cost. poiché è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione (sentenza n. 275 del 2016) IIIQ16.

#### *Copertura con rinvio a disponibilità di bilancio*

- Non è conforme al principio della copertura finanziaria il rinvio allo stanziamento di risorse finanziarie su apposita unità previsionale di base senza indicazione di specifica relativa copertura finanziaria (sentenza n. 141 del 2014) IIQ14.

*Copertura delle spese continuative e ricorrenti delle Regioni*

- Per le spese continuative e ricorrenti è consentita, per le Regioni, 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 nn. 26 del 2013, 446 del 1994, 26 del 1991 e 331 del 1988) IIIQ12.

*Fondi di riserva spese impreviste*

- Per contrasto con l'art. 81, comma 4, Cost., non è consentito utilizzare, a copertura, il fondo di riserva per le spese impreviste, in quanto la finalità stessa di detto fondo esclude che le risorse nello stesso iscritte possano essere utilizzate per coprire spese intenzionalmente pianificate dal legislatore provinciale e del tutto svincolate dall'accadere di eventi che sfuggono al suo controllo (sentenza n. 190 del 2014) IIQ14.

*Relazione tecnica*

- Per l'effettuazione dello scrutinio di legittimità costituzionale è necessario disporre di tutti gli elementi informativi richiesti dalla legge, primo fra tutti, la "relazione tecnica" (sentenza n. 26 del 2013) IIIQ12;
- anche il legislatore regionale è chiamato al rispetto dell'obbligo (art. 17, in quanto richiamato dall'articolo 19 della legge n. 196 del 2009) di redigere una relazione tecnica giustificativa degli stanziamenti di bilancio ed illustrativa delle modalità dinamiche attraverso le quali qualsiasi sopravvenienza possa essere gestita in ossequio al principio dell'equilibrio del bilancio (sentenza n. 26 del 2013 che, in sostanza costituisce una conferma della sentenza n. 313 del 1994) IIIQ12;
- in caso di provvedimento di legge di riassetto organizzativo, assumono decisiva importanza gli elementi informativi rimessi all'elaborazione di accurate relazioni tecniche (art. 17, legge n. 196 del 2009), anche allo scopo di consentire, sia pure sul piano della ragionevolezza, di valutare il sostanziale rispetto dei "criteri di invarianza" posti dal legislatore a garanzia della tenuta degli equilibri di finanza pubblica, poiché in difetto di regole di tal fatta, in considerazione della loro sostanziale genericità, finiscono con l'atteggiarsi a mere clausole di stile (sentenza n. 132 del 2014) IIQ14;

- il principio di copertura, ha natura di precetto sostanziale, cosicché ogni disposizione, che comporta conseguenze finanziarie di carattere positivo o negativo deve essere corredata da un'apposita istruttoria e successiva allegazione degli effetti previsti e della relativa compatibilità con le risorse a disposizione (nel caso di norme a regime, dette operazioni devono essere riferite sia all'esercizio di competenza che a quelli successivi in cui le norme esplicheranno effetti) (sentenza n. 224 del 2014) IIQ14.

#### *Clausola di salvaguardia*

- La relazione tecnica deve indicare ogni elemento utile per assicurare l'attendibilità delle quantificazioni: in assenza di dette componenti, l'eventuale 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 (sentenza n. 26 del 2013) IIIQ12.

#### *Copertura, unità di bilancio e vincoli di destinazione*

- Il meccanismo regionale che introduce un margine di derogabilità al vincolo di destinazione dei fondi europei e del cofinanziamento nazionale entra in collisione con il principio della copertura finanziaria ed in relazione al principio contabile di cui all'allegato 4/2, paragrafo 9.2, del d.lgs. n. 118 del 2011, che, ribadendo l'assoluto vincolo di destinazione, non solo dei fondi europei, ma anche del cofinanziamento nazionale, costituisce una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti «la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile» (sentenza n. 184 del 2016) IIQ16.

#### *Economie (utilizzo a fini di copertura)*

- È precluso dall'ordinamento contabile l'utilizzo di economie di spesa di esercizi precedenti, che possano essere trasferite a quello successivo attraverso una sorta di vincolo postumo, in quanto l'economia di bilancio relativa ad esercizi

precedenti, ed in particolare quella di stanziamento, è intrinsecamente incompatibile con il concetto di riprogrammazione (sentenza n. 241 del 2013) IIIQ13;

- l'economia di spesa costituisce una sopravvenienza attiva vera e propria, che deve riversarsi – quale componente positiva – nell'aggregazione complessiva degli elementi che determinano il risultato di amministrazione» (sentenza n. 192 del 2012) IIIQ13;
- è precluso l'impiego, a fini di copertura, di economie per il finanziamento di nuovi oneri in assenza di certificazione dell'avanzo di amministrazione e di approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente (sentenza n. 141 del 2014) IIQ14.

#### *Avanzo di amministrazione*

- L'utilizzo, a copertura, dell'avanzo di amministrazione può avvenire soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente (sentenza n. 141 del 2014) IIQ14.

#### *Disavanzo sanitario*

- In materia di disavanzo sanitario non è consentita l'istituzione di fondi straordinari, con legge regionale, per contrasto con l'art. 1, comma 174, legge 30 dicembre 2004 n. 311, norma statale espressiva di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica (di cui all'art. 117, comma 3, Cost.), il quale consente solo spese obbligatorie, allo scopo di non aggravare il disavanzo sanitario regionale (sentenza n. 141 del 2014) IIQ14.

#### *La copertura di nuovi o maggiori oneri con ricorso a Fondi obbligatori di spesa*

- È in contrasto con le regole di contabilità stabilire che determinate spese, inserite nel bilancio di previsione – e per ciò stesso “previste” – siano fatte gravare su un fondo per spese “impreviste”, che è invece destinato ad evenienze non preventivabili (sentenza n. 28 del 2013) IQ13.

*Mezzi di copertura: maggiori entrate*

- La destinazione delle maggiori entrate, derivanti dal recupero dell'evasione fiscale all'incremento dei fondi di riserva per spese obbligatorie e per spese impreviste, si traduce in un surrettizio aumento di dette spese, non altrimenti specificate e senza che, in violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., ne sia indicata preventivamente una copertura sufficientemente sicura, posto che essa è rimessa ad un meccanismo eteronomo di determinazione (decreto del Ministro dell'economia e delle finanze) rispetto ad un evento futuro ed incerto, quantomeno in riferimento all'ammontare (sentenza n. 141 del 2014) IIQ14.

*Spese connesse a riorganizzazione amministrativa*

- Non è conforme al principio di copertura di cui all'art. 81 Cost. provvedere alla riorganizzazione di una serie rilevante di funzioni dell'ente territoriale omettendo di determinarne gli effetti finanziari attivi e passivi e la loro influenza complessiva sul bilancio di competenza e sugli esercizi futuri (sentenza n. 224 del 2014) IIQ14;
- la riduzione compensativa di autorizzazioni derivanti da disposizioni di legge modificate deve essere sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto finalizzata a compensare gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa, in coerenza con un principio finanziario immanente all'ordinamento, enunciato esplicitamente dall'art. 81, quarto comma, Cost. (sentenza n. 224 del 2014) IIIQ14.

*Criterio dell'invarianza degli oneri*

- Il "criterio di invarianza degli oneri finanziari" non comporta la preclusione di un eventuale aggravio di spesa poiché, riguardando il vincolo la materia delegata nel suo insieme, l'eventuale sindacato sulla sua corretta attuazione dovrebbe rivolgersi all'effetto complessivo di tutte le innovazioni introdotte dal successivo decreto legislativo, dal momento che ben potrebbe un singolo aggravio di spesa trovare compensazione in altre disposizioni produttive di risparmi o di maggiori entrate (sentenza n. 132 del 2014) IIQ14.

*Trasferimento di oneri finanziari da un ente territoriale ad un altro*

- Nel rispetto del principio fondamentale della finanza pubblica nell'ambito dell'esercizio di funzioni volte al perseguimento di interessi collettivi, il subentro di un ente nella gestione di un altro ente soppresso (o sostituito) deve avvenire in modo tale che l'ente subentrante sia salvaguardato nella sua posizione finanziaria, necessitando al riguardo una disciplina la quale regoli gli aspetti finanziari dei relativi rapporti attivi e passivi e, dunque, anche il finanziamento della spesa necessaria per l'estinzione delle passività pregresse (sentenza n. 8 del 2016) IQ16.

*Riorganizzazione di funzioni statali conferite a Regioni ed Enti locali*

- Sono in contrasto con gli artt. 3, 97, 117 e 119 Cost., le norme statali che in modo irragionevole e sproporzionato, riducono – senza alcun piano di riorganizzazione o di riallocazione – le dotazioni finanziarie per l'esercizio delle funzioni conferite alla Regione e agli Enti locali (sentenza n. 10 del 2016) IQ16.

*Riduzione di tributi statali attribuiti alle Regioni*

- I tributi istituiti e regolati da una legge dello Stato (anche quando il relativo gettito sia parzialmente destinato a un ente territoriale) conservano inalterata la loro natura di tributi erariali, sicché il legislatore statale può sempre modificarli, diminuirli o persino sopprimerli, senza che ciò comporti una violazione dell'autonomia finanziaria regionale, con il solo limite che la riduzione delle entrate non sia, però, di entità tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali nell'ambito dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni (sentenza n. 29 del 2016) IQ16.

*Alterazione tra bisogni regionali e mezzi finanziari trasferiti dallo Stato*

- Sono legittime le riduzioni delle risorse statali trasferite alle Regioni purché non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa e, in definitiva, non rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione dispone per l'adempimento dei propri compiti; sicché le pretese regionali circa l'irreparabile pregiudizio paventato sulla funzionalità delle stesse debbono essere fondate su prova adeguata supportata da dati quantitativi concreti (*ex plurimis*, sentenza n. 29/2016) IQ16;

- la riduzione delle risorse finanziarie a disposizione degli enti territoriali per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica può essere imposta dal legislatore statale a condizione che detta riduzione sia ragionevole e tale da non pregiudicare le funzioni assegnate all'ente territoriale, dal momento che l'eccessiva riduzione delle risorse e l'incertezza sulla loro definitiva entità non consentono una proficua utilizzazione delle stesse in quanto solo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati (sentenza n. 169 del 2017) IIQ17.

### Principi di contabilità pubblica

- L'art. 24, comma 1, della legge n. 196 del 2009, con disposizione ricognitiva di una regola dell'ordinamento contabile, stabilisce che il principio di unità del bilancio, insieme a quelli di integrità ed universalità, costituisce «profilo attuativo» (*rectius*: specificativo) dell'art. 81 Cost.; sicché è da ritenere in contrasto con detto parametro costituzionale quella disposizione che dovesse istituire un vincolo di destinazione tra una entrata di natura corrente e una maggiore spesa afferente all'esercizio di competenza (sentenza n. 192 del 2012) IIIQ12;
- i documenti contabili devono essere informati al principio dell'unità di bilancio (art. 24, legge n. 196/2009, d.lgs. n. 118/2011, oggetto di profonde modifiche ad opera del d.lgs. n. 126/2014) «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» (sentenza n. 224 del 2014) IIQ14;
- i documenti contabili debbono essere informati non solo ai criteri dell'integrità, dell'universalità, dell'unità (espressamente previsti dall'art. 24 della legge n. 196 del 2009), ma anche a quelli dell'affidabilità, della veridicità, della chiarezza e della pubblicità poiché anche tali criteri costituiscono profili attuativi dell'articolo 81 della Costituzione. Il criterio dell'affidabilità garantisce la regolarità degli atti presupposti dei procedimenti di spesa seguiti dalle amministrazioni; quello della veridicità rappresenta la conformità delle scritture contabili alle sottostanti operazioni finanziarie e soprattutto la corrispondenza delle scritture a poste effettive; infine, i criteri della chiarezza

- e della pubblicità del bilancio garantiscono che tutti i cittadini possano venire a conoscenza delle scritture contabili (sentenza n. 138 del 2013) IQ13;
- si pongono in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica le norme regionali che non assicurano la sincronia delle procedure di bilancio che è collegata alla programmazione finanziaria statale e alla redazione della manovra di stabilità, operazioni che presuppongono da parte dello Stato la previa conoscenza di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei (sentenza n. 184 del 2016) IIQ16;
  - i principi contabili di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 118 del 2011 sono correttamente evocati a parametro da parte dello Stato in sede di ricorso in via di azione in quanto espressione della competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, primo comma, lett. e), Cost. nonché quale diretta applicazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., posto a salvaguardia dei principi di copertura finanziaria e dell'equilibrio del bilancio (sentenza n. 6 del 2017) IQ17;
  - l'indefettibilità del principio di armonizzazione dei bilanci pubblici è ontologicamente collegata alla necessità di leggere, secondo il medesimo linguaggio, le informazioni contenute nei bilanci pubblici, in considerazione della stretta relazione funzionale tra «armonizzazione dei bilanci pubblici», «coordinamento della finanza pubblica», «unità economica della Repubblica», osservanza degli obblighi economici e finanziari imposti dalle istituzioni europee (sentenza n. 80 del 2017) IQ17.

### **Coordinamento della finanza pubblica**

- Se è pur vero che l'interesse nazionale non è più sufficiente di per sé a giustificare «l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 Cost., nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità né di merito alla competenza legislativa regionale, nondimeno la limitazione dell'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli

in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente comporterebbe la svalutazione di istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una maggiore flessibilità nella ripartizione di competenze, come fissata dall'art. 117 Cost.; sicché, anche nel nostro sistema costituzionale, attraverso il principio di leale collaborazione, è possibile comporre attribuzioni e funzioni tra loro intrecciate per rispondere ad esigenze prioritarie come lo sviluppo dell'economia, soprattutto nei periodi di crisi (sentenza n. 61 del 2018) IQ18;

- allo Stato è consentito di prescindere dall'accordo con la Regione e di assumere determinazioni normative unilaterali afferenti all'assetto delle reciproche relazioni finanziarie qualora l'unilaterale determinazione trovi giustificazione nella tempistica della manovra finanziaria e nella temporaneità di tale soluzione, come nel caso in cui l'indifferibilità degli adempimenti connessi alla manovra finanziaria imponga allo Stato di rispettare senza indugi i vincoli di bilancio previsti o concordati in seno all'Unione europea, realizzando comunque la successiva negoziazione di altre componenti finanziarie attive e passive, ulteriori rispetto al concorso fissato nell'ambito della manovra di stabilità (sentenza n. 66 del 2016) IQ16;
- in tema di finanziamento di ambiti materiali di competenza residuale regionale (nella specie, il trasporto pubblico locale) occorre assicurare il più ampio coinvolgimento decisionale del sistema regionale in ordine al riparto delle risorse finanziarie; coinvolgimento che si realizza attraverso lo strumento della previa intesa "forte" con la Conferenza permanente Stato-Regioni (tanto più necessaria per il fatto che tra i criteri di distribuzione delle risorse vi è l'entità del cofinanziamento regionale e locale) (*ex plurimis*, sentenza n. 211 del 2016) IIQ16;
- esula dalla competenza statale attinente ai principi di coordinamento della finanza pubblica, in quanto qualificabile previsione puntuale e specifica, la norma statale che stabilisca il mezzo attraverso cui conseguire il risultato di coordinamento, non lasciando alcun margine di attuazione alla Regione (sentenza n. 87 del 2018) IQ18;
- le norme statali espressive di principi di «coordinamento della finanza pubblica» nel caso in cui gli «obiettivi di riequilibrio» introdotti da disposizioni statali tocchino singole voci di spesa sono costituzionalmente legittime a condizione che: tali obiettivi consistano in «un contenimento

complessivo, anche se non generale, della spesa corrente», in quanto dette voci corrispondano ad un «importante aggregato della spesa di parte corrente», come nel caso delle spese per il personale (sentenze nn. 287 del 2013 e 169 del 2007); il citato contenimento sia comunque «transitorio», in quanto necessario a fronteggiare una situazione contingente, e non siano previsti «in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenza n. 79 del 2014) IQ14.

*Legislazione statale e misure eccezionali per il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali vasti*

- È conforme all'art. 81, terzo comma, Cost., la legislazione statale e regionale riguardante il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali molto vasti, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale (sentenza n. 107 del 2016) IIQ16.

*Rapporto tra Stato e Regioni afferenti le reciproche relazioni finanziarie*

- Allo Stato è consentito di prescindere dall'accordo con la Regione e di assumere determinazioni normative unilaterali afferenti all'assetto delle reciproche relazioni finanziarie qualora l'unilaterale determinazione trovi giustificazione nella tempistica della manovra finanziaria e nella temporaneità di tale soluzione, come nel caso in cui l'indifferibilità degli adempimenti connessi alla manovra finanziaria imponga allo Stato di rispettare senza indugi i vincoli di bilancio previsti o concordati in seno all'Unione europea, realizzando comunque «la [successiva] negoziazione di altre componenti finanziarie attive e passive, ulteriori rispetto al concorso fissato nell'ambito della manovra di stabilità» (sentenza n. 66 del 2016) IQ16;
- esula dalla competenza statale attinente ai principi di coordinamento della finanza pubblica, in quanto qualificabile previsione puntuale e specifica, la norma che stabilisca il mezzo attraverso cui conseguire il risultato di coordinamento, non lasciando alcun margine di attuazione alla Regione (sentenza n. 87 del 2018) IQ18.

### **Armonizzazione dei bilanci pubblici**

- L'armonizzazione dei bilanci pubblici (che si colloca contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al coordinamento della finanza pubblica) è finalizzata a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci (sentenza n. 184 del 2016) IIQ16.

### **Ordinamento contabile regionale**

- Non è consentita, con legge di approvazione del rendiconto regionale, la contabilizzazione nel bilancio consuntivo di residui attivi effettuata senza il previo accertamento degli stessi, come previsto, dall'art. 21 della legge quadro in materia di finanza regionale n. 76 del 2000, che costituisce norma interposta statale di principio di coordinamento della finanza pubblica a garanzia della certezza e attendibilità delle risultanze della gestione economica e finanziaria degli enti territoriali (sentenza n. 138 del 2013) IQ13;
- non è consentito l'utilizzo di quota parte del "saldo finanziario presunto" alla chiusura di esercizio a copertura di stanziamenti di spese non vincolate per violazione: a) dell'art. 81, quarto comma, Cost., stante la non consentita imputazione all'avanzo di amministrazione presunto, entità giuridicamente ed economicamente inesistente; b) del principio di unità che preclude la correlazione vincolata tra la posta di entrata e la spesa, dal momento che nella fattispecie non esiste alcuna specifica disposizione legittimante tale deroga (sentenze nn. 241 e 250 del 2013) II e IIIQ13.
- l'impiego di risorse provenienti da esercizi precedenti, a copertura finanziaria di nuovi oneri, è consentito solamente in presenza dei seguenti requisiti: 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 nn. 266 e 241 del 2013 e 192 del 2012) IIIQ13;

- l'iscrizione nell'“avanzo di amministrazione” di somme nella parte attiva del bilancio per allargare la possibilità di spesa pregiudica l'equilibrio di bilancio tutelato in relazione all'art. 81, terzo e quarto comma, Cost., l'art. 117, secondo comma, lettera e), nonché i principi del decreto legislativo n. 118 del 2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici, i quali non costituiscono solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma risultano strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio regionale presidiati dall'art. 81 Cost., poiché detta manovra consiste essenzialmente nel programmare una spesa superiore a quella consentita dalle risorse disponibili nell'esercizio finanziario, nel biennio successivo e nel lungo periodo di rientro dai disavanzi pregressi; ciò comporta una lesione agli equilibri di bilancio ben più ampia di quella risultante dalla sommatoria delle singole illegittimità dedotte dal ricorrente in relazione ai principi contabili di cui al decreto legislativo n. 118 del 2011 (sentenza n. 279 del 2016) IIIQ16;
- confligge con l'art. 81, terzo comma, Cost. la mancata contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità previste dagli artt. 2 e 3 del decreto-legge n. 35 del 2013 ed effettivamente percepite negli esercizi 2013 e 2014, nonché quella afferente alla mancata copertura nel triennio della quota interessi e della quota capitale da restituire con riguardo alle suddette anticipazioni, poiché mentre le citate disposizioni di cui al decreto-legge n. 35 hanno la finalità di consentire di adempiere ad oneri pregressi attraverso una mera anticipazione di cassa di lungo periodo ed un parallelo rientro dal *deficit* (mediante proporzionate riduzioni della spesa corrente nel periodo di ammortamento dell'anticipazione di cassa) (sentenza n. 181 del 2015), l'impostazione del bilancio regionale finisce per aggravare - attraverso la mancata contabilizzazione delle risorse incamerate ed il mancato stanziamento degli oneri relativi alla restituzione del prestito allo Stato - le disfunzioni cui l'anticipazione stessa doveva porre rimedio e per incrementare il disavanzo potenziale dell'ente (sentenza n. 279 del 2016) IIIQ16;
- la procedura di riaccertamento straordinario dei residui, prevista dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118 del 2011, è finalizzata a verificare il complesso dei residui attivi e passivi al 1° gennaio 2015, in modo da rendere veritiere le risultanze delle passate gestioni ed iscrivere in bilancio coerentemente con il principio della competenza finanziaria potenziata, individuando i residui non sorretti da alcuna obbligazione giuridica, destinati ad essere definitivamente cancellati, e quelli corrispondenti ad obbligazioni perfezionate, ripartiti

secondo l'esercizio di scadenza dell'obbligazione; sicché, nella logica del nuovo sistema, introdotto dal d.lgs. n. 118 del 2011 – che è quella di dare evidenza contabile e rilevanza giuridica ad alcune diacronie intercorrenti tra la realizzazione delle entrate e l'erogazione delle spese – il disavanzo tecnico, per il periodo intercorrente tra l'esercizio di applicazione in bilancio e quello di copertura, si configura quale vero e proprio disavanzo che, senza una corretta, nominativa ed analitica individuazione dei creditori e dei debitori coinvolti nel calcolo delle operazioni finalizzate all'ammissibilità del disavanzo stesso e senza un'appropriata determinazione del fondo pluriennale vincolato, risulta non conforme a Costituzione perché mina l'equilibrio del bilancio, sia in prospettiva annuale che pluriennale (sentenza n. 6 del 2017) IQ17.

*Necessarietà dell'approvazione del rendiconto e principio di annualità*

- Il superamento del termine di legge previsto per l'approvazione del rendiconto regionale non consuma il potere-dovere dell'amministrazione regionale di provvedere a un adempimento indefettibile quale l'approvazione del rendiconto, in considerazione del principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici, che è uno dei parametri teleologicamente collegati al principio dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui all'art. 81 Cost., in base al quale ogni rendiconto sia geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie; sicché una siffatta infondata preclusione paralizzerebbe, ove fosse applicata, la corretta gestione economico-finanziaria degli esercizi successivi con violazione del principio di continuità del bilancio, specificazione del principio dell'equilibrio tendenziale contenuto nell'art. 81 Cost., in quanto «collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato», consentendo di inquadrare in modo strutturale e pluriennale la stabilità dei bilanci preventivi e successivi (sentenza n. 49 del 2018) IQ18.

*Modalità di esposizione della legge di approvazione del rendiconto regionale*

- La legge di approvazione del rendiconto - indipendentemente dalla compilazione e redazione dei complessi allegati al bilancio previsti dal d.lgs. n. 118 del 2011 - deve contenere, in coerenza con le risultanze di detti allegati, tre elementi fondamentali: a) il risultato di amministrazione espresso secondo l'art. 42 del decreto in questione; b) il risultato della gestione annuale inerente

al rendiconto; c) lo stato dell'indebitamento e delle eventuali passività dell'ente applicate agli esercizi futuri. Infatti, il primo risultato chiarisce la situazione economico-finanziaria al termine dell'esercizio in modo comparabile a quella dell'anno precedente e a quella che sarà determinata per l'esercizio successivo. Il secondo enuclea – dal contesto complessivo di cui al precedente punto a) – le risultanze della gestione annuale integralmente imputabile agli amministratori in carica. Il terzo fornisce il quadro pluriennale dell'indebitamento, consentendo una prospettiva di sindacato sia in relazione ai vincoli europei, sia in relazione all'equità intergenerazionale, strumento servente alla determinazione dei costi-benefici afferenti alle generazioni future con riguardo alle politiche di investimento in concreto adottate (sentenza. n. 49 del 2018) IQ18.

*Calcolo del risultato di amministrazione (art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011)*

- Confliggono con gli articoli 81 e 119 sesto comma Cost., le norme regionali che considerano quali componenti attive del risultato di amministrazione due voci, il Fondo di anticipazione di liquidità e il complesso dei mutui autorizzati e non contratti per investimenti che, invece, ineriscono a profili debitori o addirittura si concretano in cespiti inesistenti. A quest'ultima categoria appartengono i mutui autorizzati e non stipulati, mentre le anticipazioni di liquidità costituiscono elemento influente sulla sola cassa e non un cespite utilizzabile nella parte attiva del bilancio. La loro contabilizzazione in entrata amplia artificiosamente le risorse disponibili consentendo spese oltre il limite del naturale equilibrio ed esonera, per di più, l'amministrazione dal porre doveroso rimedio al disavanzo effettivo oscurato dall'eccentrica operazione contabile; ne deriva, tra l'altro, la mancata copertura delle spese per l'insussistenza dei cespiti in entrata e il conseguente squilibrio del bilancio di competenza, con conseguente aggravio per i risultati di amministrazione negativi provenienti dai precedenti esercizi (sentenza n. 247 del 2017) IIIQ2017.

*Istituto dei mutui autorizzati e non contratti*

- L'istituto dei "mutui autorizzati e non contratti" non può trasformare i prestiti in una sorta di "mutui a pareggio bilancio", proibiti agli enti locali fin dal decreto-legge 17 gennaio 1977, n. 2 convertito, con modificazioni, dalla

legge 17 marzo 1977, n. 62; sicché, in coerenza con il principio dell'equilibrio del bilancio di cui all'art. 81 Cost. e con l'art. 119, sesto comma, Cost., il quale contempla la “regola aurea” secondo cui l'indebitamento può servire solo alla promozione di investimenti e non alla sanatoria di spese per investimenti non coperti, attualmente, i mutui autorizzati devono essere stipulati nell'anno di autorizzazione e tale stipulazione deve necessariamente precedere, secondo i principi generali, l'avvio di qualsiasi procedura di spesa con essi finanziata (sentenza n. 274 del 2017) IIIQ17.

*Esposizione del risultato di amministrazione e legge regionale di approvazione del rendiconto*

- Le pur complesse regole della legislazione statale concernenti “gli allegati al bilancio”, con conseguente *deficit* in termini di chiarezza deve essere necessariamente compensata – nel testo della legge di approvazione del rendiconto – da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge regionale (sentenza n. 274 del 2017) IIIQ17.

*Utilizzo dell'avanzo di amministrazione “libero”*

- Gli enti territoriali in avanzo di amministrazione hanno la mera facoltà – e non l'obbligo – di mettere a disposizione delle politiche regionali di investimento una parte o l'intero avanzo; è infatti nella piena disponibilità dell'ente titolare dell'avanzo partecipare o meno alle intese in ambito regionale; ne discende che solo in caso di libero esercizio di tale opzione l'ente può destinare l'avanzo all'incremento degli spazi finanziari regionali. Ove, viceversa, tale opzione solidaristica non sia ritenuta utile dall'ente titolare dell'avanzo, in capo allo stesso permane la disponibilità del suo impiego (sentenza n. 247 del 2017) IIIQ17;
- il miglior rapporto tra equilibrio del bilancio e buon andamento dell'azione amministrativa risiede in un armonico perseguimento delle finalità pubbliche attraverso il minor impiego possibile delle risorse acquisite mediante i contributi e il prelievo fiscale; in sostanza, un ottimale rapporto tra efficienza ed equità (sentenza n. 247 del 2017) IIIQ17.

*Utilizzo del “fondo vincolato”*

- La qualificazione normativa del fondo pluriennale vincolato di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011 costituisce una definizione identitaria univoca dell'istituto, la cui disciplina è assolutamente astretta dalla finalità di conservare la copertura delle spese pluriennali, il che comporta che nessuna disposizione — ancorché contenuta nella legge rinforzata — ne possa implicare un'eterogenesi semantica e funzionale senza violare l'art. 81 della Costituzione; sicché, dall'analitica definizione normativa del fondo pluriennale vincolato, esso non può che essere “naturalmente” finalizzato a conservare le risorse necessarie per onorare le relative scadenze finanziarie (sentenza n. 247 del 2017) IQ17;
- la nuova formulazione del primo comma dell'art. 97 Cost. riguarda, per la prima parte, gli equilibri dei singoli enti territoriali, mentre la seconda afferisce alla doverosa contribuzione di questi ultimi al comune obiettivo macroeconomico di assicurare la sostenibilità del debito nazionale: a) il primo precetto si sostanzia nel divieto — per ciascun ente — di previsioni di disavanzo economico e nella continua ricerca dell'equilibrio tendenziale nella gestione finanziaria, in relazione alle dinamiche interne ed esterne che caratterizzano l'attuazione concreta delle politiche di bilancio; b) il secondo comporta la contribuzione di ciascuna amministrazione al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionali ed europei, assicurando a tal fine risorse e specifici comportamenti finanziari (sentenza n. 247 del 2017) IQ17.

*Utilizzo di un fondo vincolato proveniente dalle economie precedentemente realizzate*

- La devoluzione delle economie ad un nuovo obiettivo è consentita solo quando la legge istitutiva dell'originario vincolo oppure il principio contabile di cui all'allegato 4/2, punto 9.2, del d.lgs. n. 118 del 2011 e successive modifiche ed integrazioni prevedono tale possibilità (sentenza n. 89 del 2017) IQ17;
- le attività confluite nel risultato di amministrazione possono essere impiegate nell'esercizio successivo solo se l'ente non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi ed ha provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio (allegato 4/2, punto 9.2), principio che trova fondamento negli artt. 81, terzo comma (già quarto comma), e 97, primo comma, Cost., come introdotto dalla

legge cost. n. 1 del 2012 (sentenza n. 89 del 2017) IQ17;

- non può considerarsi vincolato un fondo prelevato da una pregressa iniziativa ormai conclusa e “riprogrammato” in esercizi successivi per nuovi e diversi obiettivi (sentenza n. 89 del 2017) IQ17;
- con riguardo ai fondi vincolati, la loro utilizzazione è impossibile senza l'accertamento delle risorse dedicate e la sussistenza di impegni od obbligazioni passive afferenti alla specifica utilizzazione di tali risorse (sentenza n. 89 del 2017) IQ17.

*Utilizzo di anticipazioni di liquidità come componente attiva del risultato di amministrazione*

- La mancata “sterilizzazione” dell’anticipazione di liquidità determina una plusvalenza fittizia ai fini della determinazione del risultato di amministrazione anziché «onorare» in senso contabilmente debiti pregressi, già regolarmente iscritti in bilancio ed impegnati o comunque vincolati, con la conseguenza che l’anticipazione da strumento di “flessibilizzazione” della cassa (nel senso di porre rimedio a rilevanti diacronie nei flussi finanziari di entrata e di spesa) finisce per diventare anomalo mezzo di copertura di spese previste nel bilancio annuale e di riduzione del disavanzo con modalità contrarie agli artt. 81 e 119, sesto comma, Cost. (sentenza n. 181 del 2015);
- il Fondo anticipazioni di liquidità (istituito in base agli artt. 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 per consentire alle Regioni di ottenere dallo Stato anticipazioni per pagare debiti scaduti e non onorati) non può essere inserito tra le partite attive ai fini della determinazione del risultato di amministrazione, in quanto le anticipazioni di liquidità devono essere neutralizzate sul piano della competenza, dovendosene limitare l’impiego per il pagamento di debiti, già presenti in bilancio ma scaduti e non onorati. In sostanza esse devono operare in termini di sola cassa per fronteggiare la carenza di liquidità e gli adempimenti conseguenti alla normativa nazionale ed europea; ne consegue che l’anticipazione di liquidità, per il suo carattere neutrale rispetto alla capacità di spesa dell’ente, deve essere finalizzata esclusivamente al pagamento dei debiti scaduti relativi a partite già presenti nelle scritture contabili di precedenti esercizi e non figurare come componente attiva del risultato di amministrazione” (sentenza n. 274 del 2017) IIIQ17;

- la mancata imputazione in parte residui passivi dei pagamenti ed il loro versamento alle aziende sanitarie in parte competenza non costituisce una mera irregolarità formale, perché l'imputazione in competenza allarga indefinitamente (in ragione del mancato riscontro delle scritture afferenti a debiti pregressi) le potenzialità di spesa della Regione, trasformando una mera anticipazione di liquidità in una copertura vera e propria, in violazione dell'art. 119, sesto comma, Cost., che consente l'indebitamento soltanto per spese di investimento (sentenza n. 89 del 2017) IQ17.

#### *Anticipazione di cassa*

- Viola l'art. 119, comma 6, Cost. la disposizione regionale che prevede la possibilità di attivare anticipazioni di cassa senza limiti quantitativi, con il ricorso a istituti di credito diversi dal tesoriere e stabilendo di allocare tali anticipazioni nelle partite di giro, in quanto tale previsione: a) per un verso, detta una disciplina distinta e senza nessun riferimento a quella stabilita dallo Stato per gli enti territoriali della stessa natura; b) per altro verso, assume una non consentita funzione di copertura della spesa, permettendo di disporre di risorse finanziarie di natura creditizia indipendentemente da ogni riscontro circa la correlazione delle stesse all'esistenza di entrate non ancora riscosse; donde, tale operazione, ampliando di fatto le possibilità di spesa consentite dalle risorse a disposizione, costituisce lesione del principio dell'equilibrio del bilancio strettamente correlato alla "regola aurea" contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost. (sentenza n. 188 del 2014) IIQ14;
- non è consentito coprire nuovi oneri con anticipazioni di liquidità (sentenza n. 181 del 2015) IIQ15.

#### *Copertura finanziaria di disavanzo di bilancio oltre l'ordinario ciclo annuale di bilancio*

- È coerente con l'art. 81, terzo comma, Cost. l'accantonamento, previsto dalla disposizione del bilancio di assestamento del bilancio di previsione (2014), di una parte sia pur marginale di risorse altrimenti destinate alla spesa del medesimo esercizio 2014, in quanto produce - con valenza retroattiva - una riduzione del disavanzo (sia pure riferito a passate gestioni) ed un conseguente effetto migliorativo rispetto al reale assetto economico-finanziario configurato dal coevo bilancio di previsione (sentenza n. 107 del 2016) IIQ2016.

**Equilibrio del bilancio e garanzia dei diritti di prestazione**

- Le disposizioni di legge statali di blocco di stipendi, in quanto mirate ad un risparmio di spesa che opera riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego, superano il vaglio di ragionevolezza laddove attengono ad un periodo di tempo limitato, che può comprendere più anni in considerazione della programmazione pluriennale delle politiche di bilancio (sentenza n. 310 del 2013; in senso analogo sentenza n. 113 del 2014) IIIQ13;
- la tutela del diritto alla salute non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie delle quali dispone, anche se le esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, operato in relazione alle risorse organizzative e finanziarie disponibili, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana (sentenza n. 203 del 2016) IIIQ16;
- non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale relative al cd. “blocco della perequazione automatica” in considerazione delle contingenti esigenze finanziarie di cui il legislatore ha tenuto conto nell’esercizio della sua discrezionalità e tenuto conto che, nell’attuazione dei principi di adeguatezza e di proporzionalità dei trattamenti pensionistici, tali esigenze sono preservate attraverso un sacrificio parziale e temporaneo dell’interesse dei pensionati a tutelare il potere di acquisto dei propri trattamenti (sentenza n. 250 del 2017) IIIQ17;
- il carattere limitato delle risorse pubbliche giustifica la necessità di una predeterminazione complessiva – e modellata su un parametro prevedibile e certo – delle risorse che l’amministrazione può corrispondere a titolo di retribuzioni e pensioni, in attuazione del principio del pareggio di bilancio, consacrato dall’art. 81 Cost., volto al contenimento della spesa nel settore pubblico (sentenza n. 124 del 2017) IIQ17.

**Emergenza finanziaria e principio dell’affidamento**

- In difetto di adeguato bilanciamento fra l’interesse pubblico perseguito dal legislatore ed i detentori di posizioni giuridiche consolidate, nemmeno la sopravvenienza dell’interesse dello Stato alla riduzione del debito pubblico,

- alla cui tutela è diretto l'intervento legislativo nell'ambito del quale si colloca anche la norma denunciata, può costituire adeguata giustificazione di un intervento tanto radicale da determinare la compressione di situazioni giuridiche rispetto alle quali opera un legittimo affidamento (sentenza n. 216 del 2015) IIIQ15;
- l'affidamento non esclude che il legislatore possa assumere disposizioni che modifichino in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, ma esige che ciò avvenga alla condizione che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto (sentenze n. 56 del 2015) IQ15;
  - quanto al rapporto tra sacrificio imposto al titolare di una situazione soggettiva perfetta, derivante da un contratto regolarmente stipulato, ed esigenza di contenimento della spesa, è necessario che la norma che imponga detto sacrificio sia corredata da specifica relazione tecnica circa i risparmi da conseguire (sentenza n. 108 del 2016) IIQ16;
  - premesso che l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica è un «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto», deve escludersi che la norma in contestazione (riduzione delle risorse finanziarie, rispetto all'esercizio precedente, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera) si traduca in una scelta irragionevole e arbitraria alla stregua dei principi di cui agli artt. 3, 41 e 97 Cost., in quanto dettata dallo specifico contesto di necessità e urgenza indotto dalla grave crisi finanziaria che ha colpito il Paese a partire dalla fine del 2011, tenuto conto che, anche sulla base dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU e della giurisprudenza della CEDU, le misure di riequilibrio dell'offerta sanitaria per esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica costituiscono una "causa" normativa adeguata a giustificare la penalizzazione degli operatori privati (sentenze n. 203 del 2016) IIIQ16;
  - la norma che prevede, con decorrenza retroattiva dal 1° luglio 2010, l'onerosità del regime della ricongiunzione verso il regime dell'assicurazione generale obbligatoria dei contributi versati presso gestioni alternative vanifica l'affidamento legittimo che i lavoratori avevano riposto nell'applicazione del

regime vigente al tempo della presentazione della domanda, principio che si configura quale «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto» (sentenza n. 147 del 2017) IIQ17;

- deve escludersi che, in capo ai titolari di trattamenti pensionistici, si fosse determinato un affidamento nell'applicazione della disciplina immediatamente risultante dalla sentenza n. 70 del 2015, poiché quest'ultima rendeva prevedibile un intervento del legislatore che, nell'esercizio della sua discrezionalità, disciplinasse nuovamente la perequazione relativa agli anni 2012 e 2013 sulla base di un bilanciamento di tutti gli interessi costituzionali coinvolti, in particolare di quelli della finanza pubblica; né un affidamento avrebbe potuto determinarsi, data l'immediatezza dell'intervento operato dal legislatore, effettuato a distanza di soli ventuno giorni dal deposito della medesima sentenza n. 70 (sentenza n. 250 del 2017 (IIIQ17)).

### **Controllo della Corte dei conti**

#### *Equilibrio di bilancio e rispetto degli obblighi comunitari*

- I controlli delle Sezioni regionali della Corte dei conti – previsti a partire dalla emanazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2006) e poi trasfusi nell'art. 148-bis del TUEL – hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari, per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (artt. 81 e 97 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente il rispetto degli obblighi comunitari (sentenza n. 60 del 2013) IQ13;
- il controllo della Corte assicura la conformità ai canoni nazionali, la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza, con riguardo agli interessi generali della finanza pubblica coinvolti derivanti dal Trattato sull'Unione europea e dagli altri accordi stipulati in materia, riconducibili, oltre che al «coordinamento della finanza pubblica», anche ai parametri di cui agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., che vi sono inscindibilmente collegati (sentenza n. 40 del 2014) IQ14.

*Controllo di legalità – regolarità*

- La finalità del controllo di legittimità e regolarità di cui agli artt. 148, comma 1, e 148-bis del TUEL e la stretta correlazione di tale attività con gli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. giustificano il conferimento alla Corte dei conti di poteri atti a prevenire con efficacia diretta pratiche lesive del principio della previa copertura e dell'equilibrio dinamico del bilancio degli enti locali (sentenze nn. 40 del 2014 e 266, 250 e 60 del 2013) IQ14;
- le misure interdittive assegnate alla Corte dei conti non sono indici di una supremazia statale né di un potere sanzionatorio nei confronti degli enti locali e neppure sono riconducibili al controllo collaborativo in senso stretto, ma «sono strumentali al rispetto degli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio». In questa prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici, detti controlli possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio, che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza n. 39 del 2014) IQ14;
- il controllo di legittimità e regolarità contabile attribuito alla Corte dei conti si risolve in un esito plurimo, nel senso che ad esso è affidato il giudizio se i bilanci preventivi e successivi siano o meno rispettosi del patto di stabilità, siano deliberati in equilibrio e non presentino violazioni delle regole espressamente previste per dette finalità; sicché l'esercizio di questo tipo di controllo sugli enti locali da parte della locale Sezione della Corte dei conti circoscrive la funzione della magistratura contabile alla tutela preventiva e concomitante degli equilibri economici dei bilanci e della sana gestione finanziaria secondo regole di coordinamento della finanza pubblica conformate in modo uniforme su tutto il territorio, non interferendo con la particolare autonomia politica ed amministrativa delle amministrazioni destinatarie (sentenza n. 39 del 2014) IQ14.

*Corte dei conti e giudizio di parificazione*

- La Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, è legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso,

effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria (sentenze nn. 181 del 2015, 213 del 2008 e 244 del 1995) IIQ15.

*Relazioni della Corte dei conti sulla copertura finanziaria delle leggi regionali*

- La relazione semestrale (ora annuale) ai Consigli regionali sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, ancorché obbligatoriamente prevista, si mantiene nell'alveo dei controlli di natura collaborativa e di quelli comunque funzionali a prevenire squilibri di bilancio (sentenza n. 39 del 2014) IQ14.

*Potere interdittivo delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti*

- Le funzioni di controllo della Corte dei conti trovano un limite nella potestà legislativa dei Consigli regionali che, in base all'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, la esercitano in piena autonomia politica, senza che organi ad essi estranei possano né vincolarla né incidere sull'efficacia degli atti che ne sono espressione (salvo, ovviamente, il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale); ne discende che l'impugnato comma 7 dell'art. 1 del decreto-legge n. 174 del 2012, nella parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni, contrasta con gli invocati parametri costituzionali e statutari che garantiscono alle Regioni la potestà legislativa nelle materie di loro competenza (sentenza n. 39 del 2014) IQ14.

**Finanza pubblica ed effetti sentenze Corte costituzionale**

- In ordine al potere della Corte di regolare gli effetti retroattivi delle proprie decisioni e ai relativi limiti, il principio dell'equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico di cui all'art. 81 Cost. esige una gradualità nell'attuazione dei valori costituzionali che imponga rilevanti oneri a carico del bilancio statale, tanto più nel caso in cui l'impatto macroeconomico delle restituzioni dei versamenti tributari connesse alla dichiarazione di illegittimità costituzionale determinerebbe, nella specie, uno squilibrio del bilancio dello Stato di entità tale da implicare la necessità di una manovra finanziaria

aggiuntiva, anche per non venire meno al rispetto dei parametri cui l'Italia si è obbligata in sede di Unione europea e internazionale (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.) e, in particolare, delle previsioni annuali e pluriennali indicate nelle leggi di stabilità in cui l'entrata oggetto di caducazione è stata considerata a regime; sicché, ad evitare un irrimediabile pregiudizio delle esigenze di uguaglianza e di solidarietà sociale con grave violazione degli artt. 2 e 3 Cost., la cessazione degli effetti delle norme dichiarate illegittime scatta solo il giorno della pubblicazione della sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, in quanto costituzionalmente necessaria allo scopo di contemperare tutti i principi e i diritti in gioco (sentenza n. 10 del 2015) IQ15.