



La

Corte dei conti

N. 16/SSRRCO/RQ/19

REPUBBLICA ITALIANA
In nome del Popolo Italiano
Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente di sezione Enrica Laterza
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:

Carlo Chiappinelli, Ermanno Granelli, Fabio Viola, Manuela Arrigucci, Marco Pieroni;

Consiglieri:

Stefano Siragusa, Antonello Colosimo, Massimo Romano, Maria Annunziata Rucireta,
Vincenzo Palomba, Alfredo Grasselli, Emanuela Pesel, Carmela Mirabella, Luisa D'Evoli,
Natale Maria Alfonso D'Amico, Francesco Targia, Clemente Forte, Maria Teresa D'Urso,
Giuseppe Imparato, Maria Laura Prislei;

Primi Referendari:

Donato Centrone, Elena Papa;

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e, in particolare, l'art. 6, comma 1, lettera c);

VISTO l'art. 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196;

UDITI, nell'adunanza del 3 ottobre 2019, il relatore Cons. Clemente Forte e il correlatore Pres. sez. Marco Pieroni;

DELIBERA

di approvare la "Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio - agosto 2019", nel testo allegato.

La 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

Marco Pieroni

Clemente Forte

II PRESIDENTE

Enrica Laterza

Depositato in segreteria in data 14 ottobre 2019

IL DIRIGENTE

Maria Laura Iorio

1. CONSIDERAZIONI GENERALI

1.1. La legislazione del quadrimestre

Nel periodo maggio-agosto 2019 sono state pubblicate trentadue leggi, di cui otto recanti la conversione di decreti-legge e nove di iniziativa parlamentare. Risultano pubblicati anche sei decreti legislativi (Tavola 1).

Come di consueto, gli effetti finanziari da ascrivere a ciascuna legge ordinaria (ivi compresi i decreti legislativi) 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 di dettaglio, quando indicata.

Le prospettazioni di cui alle tabelle 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 messi a disposizione dal Governo i valori corrispondenti alle altre contabilità.

1.2. Considerazioni metodologiche di sintesi

Dal punto di vista metodologico per quanto attiene al rispetto della legge di contabilità, si è in presenza della conferma del *trend* verso un maggior ricorso alla tecnica del limite di spesa. Ciò in linea generale è da salutare positivamente, in quanto trattasi di elemento di favore in ordine all'esigenza di un controllo delle

grandezze di bilancio, ma ripropone in forma accentuata problemi di metodo che sono stati già sottolineati nel recente passato. Valgono sempre, infatti, le osservazioni già svolte in passato circa la migliore configurazione dell'onere all'interno della *summa divisio* tra limite di spesa e semplice valutazione, cui corrispondono nature diverse dell'onere medesimo, come si desume dall'art. 17 della legge di contabilità: si ricorda che all'ipotesi di una spesa flessibile corrisponde la possibilità di una sua configurazione come limite, mentre all'ipotesi di un onere rigido ovvero esogeno corrisponde la possibilità alternativa di una sua configurazione in termini di mera valutazione, in quanto in tal caso possono attivarsi i meccanismi di garanzia di cui al menzionato art. 17 della legge di contabilità, commi 12 e ss. Da questo punto di vista meritano osservazioni in particolare le leggi nn. 41 (decreto Brexit) e 77 (decreto sicurezza pubblica), al cui commento si fa qui rinvio. Bisogna comunque sempre tener presente in materia che la configurazione di un onere di natura flessibile costituisce scelta discrezionale, dipendente dall'articolazione del meccanismo di cui alla legge nel suo rapporto con la previsione di bilancio: sul piano tecnico, si può pertanto solo analizzare la congruenza tra la scelta circa la struttura della norma (con riferimento alla natura dell'onere sottostante) e la relativa configurazione contabile.

Caso diverso è quello della previsione di modalità di utilizzo di fondi in essere con l'indicazione del limite massimo di operatività finanziaria della norma. Si tratta di una tecnica legislativa che, per i suoi aspetti finanziari, non può non essere esente da osservazioni: infatti, l'indeterminatezza dell'onere effettivo, verificabile evidentemente solo *ex post*, non consente né la valutazione della dimensione finanziaria dell'intervento né la sua coerenza o meno sul piano quantitativo con lo stanziamento di riferimento, sicché l'intervento medesimo non si configura come nuovo o maggiore onere ed assume di conseguenza solo una valenza programmatica, di fatto.

Per molti provvedimenti recanti clausole d'invarianza si continua poi a registrare la mancata attuazione della recente novella alla legge di contabilità in base alla quale la Relazione tecnica deve riportare la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione.

Continua poi a verificarsi - è il caso della legge n. 58 (decreto crescita), al cui commento qui si fa rinvio - la fattispecie di clausole di copertura che

genericamente vengono imputate alle maggiori entrate e alle minori spese contestualmente recate dal provvedimento senza differenziare tra le due fattispecie ovvero di clausole di copertura di oneri riferiti alla somma degli effetti di numerosi articoli. Quest'ultimo fenomeno, oltre a comportare uno scarso livello di trasparenza nelle scelte relative all'utilizzo e al reperimento delle risorse pubbliche di cui alla decisione legislativa, appare anche difforme dal dettato ordinamentale, che prevede la corrispondenza tra singola copertura finanziaria e singolo onere. In assenza di ciò, ad esempio, quando si è in presenza di coperture a valere anche su stanziamenti di conto capitale, non si può escludere la dequalificazione della spesa, se manca l'indicazione delle corrispondenti quote di oneri di egual natura.

Si registra inoltre il riporsi di coperture - è il caso delle leggi nn. 41 e 58 (citate) - a valere sui fondi di cui al decreto-legge n. 66 del 2014, finalizzati originariamente al pagamento dei debiti commerciali. Al riguardo, escludendosi che la copertura possa riferirsi al fondo originario di cui al richiamato decreto-legge n. 66, anche in quanto finanziato mediante emissione di debito pubblico per una precipua finalità, come già osservato in precedenti Relazioni trimestrali, occorre probabilmente interpretare il richiamo come tale da riferirsi ai successivi rifinanziamenti del fondo originario: in tal ipotesi, si porrebbe un problema di tecnica legislativa, nel senso che i successivi rifinanziamenti dovrebbero essere stati disposti come fondi autonomi (da evidenziare in dettaglio in bilancio), in quanto dotati di coperture diverse dal ricorso all'emissione di debito.

Altro fenomeno da segnalare è il ripresentarsi del tema circa l'insufficienza delle Relazioni tecniche, in particolare in materia di quantificazione delle minori entrate, il che si ripercuote sul problema della sostenibilità delle clausole di neutralità ovvero della difficoltà di utilizzare in tali ipotesi la tecnica del tetto dell'onere, in presenza di forte dipendenza dell'esito finanziario della singola disposizione da fattori indipendenti, come il comportamento dei destinatari della medesima.

A tal riguardo, si sottolinea che un problema che continua a ripetersi è quello della mancata ovvero insufficiente illustrazione da parte della documentazione governativa, ivi compresa la Relazione tecnica, dell'effetto sostanziale delle innovazioni ordinamentali apportate all'ordinamento dai decreti legislativi. Ciò rileva, per la presente Relazione, non tanto in sé ai fini della esaustiva messa a fuoco delle variazioni subite dall'ordinamento con l'entrata in vigore della nuova legislazione delegata, quanto - e soprattutto - perché proprio l'inquadramento delle effettive innovazioni alla legislazione vigente favorisce o

meno la verifica delle clausole d'invarianza di cui sono disseminati i vari provvedimenti, ai fini di un giudizio, anzitutto da parte del Parlamento, circa la effettiva sostenibilità di tali clausole. È da registrare infatti la costante disapplicazione della più volte richiamata norma della legge di contabilità intesa, appunto, a porre l'obbligo in capo al Governo di dar conto della effettività della clausola d'invarianza, ossia se sia coerente con l'attuazione della singola norma o rappresenti invece un ostacolo da questo punto di vista, dati i maggiori costi (impliciti) per la pubblica amministrazione. Ed il problema diventa vieppiù evidente proprio per i decreti legislativi, i quali – solitamente – rappresentano il veicolo normativo per rivedere o risistemare intere normative di settore, i cui effetti finanziari richiedono la focalizzazione del reale cambiamento apportato alla legislazione sostanziale previgente: solo in tal modo è dunque possibile una verifica circa il fatto se una coerente attuazione della nuova disciplina evidenzii o meno nel tempo la necessità di fabbisogni aggiuntivi di risorse.

Si assiste inoltre, nel periodo qui considerato, per esempio ad opera della legge n. 55 (decreto contratti pubblici), alla copertura mediante utilizzo di regolazioni contabili. Al riguardo, sebbene, in base alle recenti modifiche della legge di contabilità, i saldi approvati con la legge di bilancio non siano più calcolati al netto delle regolazioni contabili e debitorie, si osserva che si tratta pur sempre di partite cui è riservata in bilancio una sistemazione del tutto peculiare rispetto ai normali flussi: la regolazione contabile è infatti, generalmente, lo strumento per ricondurre in bilancio un'operazione gestionale che ha già manifestato il suo impatto sull'economia. Tale tipo di copertura finisce dunque per presentare qualche profilo problematico, anzitutto sotto l'aspetto della trasparenza, rimanendo non chiaro l'utilizzo di partite che, in linea di massima, avrebbero dovuto già vedere esauriti i propri effetti: ciò in assenza di adeguate esplicitazioni da parte della Relazione tecnica.

La legge n. 60 (decreto sanità) presenta due particolarità interessanti dal punto di vista della coerenza con l'ordinamento contabile. Da un lato, essa istituisce una nuova contabilità fuori bilancio, quando invece le recenti modifiche alla legge di contabilità esprimono una tendenza opposta, in attuazione peraltro di un principio contenuto nella legge rinforzata n. 243, ed anzi le contabilità stanno rifluendo in bilancio. Dall'altro, essa prospetta un onere a carico di un ente del perimetro della pubblica amministrazione imputandone la copertura sull'avanzo di amministrazione del medesimo ente, con ciò risultando incoerente, in assenza di normative particolari, rispetto alla norma della legge di contabilità in base alla quale una legge che crei un onere per altri enti diversi dallo Stato deve prevedere la propria, contestuale copertura.

Si segnalano, inoltre, fattispecie di coperture tali da coinvolgere problematiche relative al fabbisogno. E' il caso della menzionata legge n. 58, che utilizza temporaneamente, a copertura di aggravii, mezzi tratti dalla Cassa per i servizi energetici ambientali, le cui disponibilità non concorrono alla formazione del fabbisogno pur rivestendo, l'ente, natura pubblica e pur trattandosi di risorse finalizzate per legge: la documentazione governativa non chiarisce i meccanismi di esclusione delle poste dal conto di tesoreria né quali delle finalità, indicate dalla legge, vengano momentaneamente sacrificate. La stessa legge fa registrare una novità da apprezzare, per certi versi: essa prevede infatti l'evidenziazione (ancorché senza copertura) dei maggiori interessi connessi a maggiori emissioni per far fronte ad un peggioramento infrannuale del fabbisogno. Ciò rappresenta una opportuna preoccupazione, quale però non è data riscontrare in casi simili e quantitativamente più rilevanti.

Sempre la medesima legge n. 58 presenta, infine, il caso di un accollo da parte dello Stato di debito che, in base alla Relazione tecnica, trattandosi di rimborso di passività finanziarie, non comporterebbe effetti sui saldi di finanza pubblica né sul saldo netto da finanziare: in realtà, a parte la previsione di una copertura anticipata, si osserva che disposizioni del genere non sembrano neutrali sui saldi di finanza pubblica, tra i quali si annovera il limite massimo del ricorso al mercato finanziario, comprensivo della spesa per rimborso del debito in scadenza e non rinnovato, oggetto di formale deliberazione ad opera della legge di bilancio annuale (ciò a prescindere dai collegamenti con alcuni dei vincoli europei). La legge n. 81 sembrerebbe prospettare invece una fattispecie parzialmente diversa, in quanto, sempre in presenza di accollo di debito, tale da prevedere la copertura - in questo caso contestuale - dei relativi oneri sul saldo di competenza nonché sugli altri saldi. Si tratta di una materia comunque che, soprattutto se dovesse ripresentarsi in futuro, merita una riflessione a livello di ordinamento contabile, in quanto tale da involgere il delicato profilo del rapporto tra flussi e *stock*, tra bilancio e patrimonio.

1.3. Giurisprudenza costituzionale

La giurisprudenza costituzionale del periodo si segnala sia per la conferma dell'orientamento ampliativo della legittimazione della Corte a sollevare questioni di legittimità costituzionale in occasione del giudizio di parificazione dei rendiconti regionali sia per l'importante riaffermazione, in tema di copertura

di spesa, del criterio della contestualità tra l'introduzione di nuovi o maggiori oneri e l'apprestamento dei mezzi per farvi fronte.

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

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

In particolare, la Corte ha ritenuto l'intervento legislativo inteso "a correggere gli effetti di una normativa che aveva complessivamente determinato un ampliamento della spesa pubblica regionale, in controtendenza rispetto alle generali necessità di contenimento e risparmio in quegli stessi anni perseguite dal legislatore statale, a fronte di una crisi economica di ingente (e notoria) portata. Al cospetto di interventi legislativi statali che hanno imposto riduzioni generalizzate di risorse e contribuzioni straordinarie al risanamento dei conti pubblici, tutti gli enti facenti parte della cosiddetta finanza pubblica allargata sono stati chiamati, proprio in quel periodo di tempo, a concorrere – secondo quanto stabilito dagli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. – all'equilibrio complessivo del sistema e alla sostenibilità del debito nazionale (sulla riconducibilità anche delle Regioni a statuto speciale al sistema di finanza pubblica allargata, da ultimo, sentenza n. 6 del 2019), a prescindere dalla condizione di maggiore o minore equilibrio del proprio bilancio".

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

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

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

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

La Corte ha dunque concluso che deve "riconoscersi l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con le ordinanze indicate in epigrafe, sia con riguardo alla legittimazione dell'organo rimettente, sia con riguardo ai parametri evocati sia, infine, quanto alla rilevanza delle questioni sollevate in relazione alle finalità dei giudizi *a quibus*. Significativa è in proposito la formulazione dell'art. 40, comma 3-*quinquies*, del d.lgs. n. 165 del 2001, il quale prevede che siano proprio le sezioni regionali della Corte dei conti ad accertare la violazione dei vincoli di spesa del personale delle Regioni e degli enti locali ai fini del recupero delle somme erogate in eccedenza".

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

Con la successiva **sentenza n. 146**, la Corte ha ritenuto che "l'istituzione dei nuovi fondi, prevista dalle norme regionali in violazione della competenza

legislativa esclusiva statale, ha determinato, quale inevitabile conseguenza, un aggravio della spesa per il personale regionale che, «per la sua importanza strategica, [costituisce] non già una minuta voce di dettaglio» nei bilanci delle amministrazioni pubbliche, ma «un importante aggregato della spesa di parte corrente» (fra le altre, sentenza n. 108 del 2011). Tale spesa, non autorizzata dal legislatore statale e dunque non divenuta oggetto di rinvio alla contrattazione di comparto, non può trovare per ciò stesso legittima copertura finanziaria. Essa incide negativamente sull'equilibrio dei bilanci e sulla sostenibilità del debito pubblico, in violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. Il nesso funzionale che connette la violazione della competenza statale in materia di «ordinamento civile» con la tutela del bilancio inteso quale bene pubblico viene in rilievo in modo netto nello specifico caso sottoposto al vaglio di questa Corte¹.

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

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

Nella **sentenza n. 197 del 2019**, la Corte ha ricordato che la copertura finanziaria delle spese, nella specie affidata a previsioni di entrata¹, deve "avere

¹ Nel caso di specie, la Corte ha ricordato l'esistenza di disposizioni puntualmente attuative del precetto costituzionale. L'art. 53, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 118 del 2011 disciplina analiticamente le modalità dell'accertamento: «1. Tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate attive, da cui derivano entrate per la regione, devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza, secondo le modalità previste dal principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2. Le entrate sono registrate nelle scritture contabili anche se non determinano movimenti di cassa effettivi. 2. L'accertamento costituisce la prima fase della gestione dell'entrata con la quale il funzionario competente, sulla base di idonea documentazione verifica la ragione del credito e la sussistenza di un idoneo titolo giuridico che dà luogo all'obbligazione attiva giuridicamente perfezionata, individua il debitore, quantifica la somma da incassare, individua la relativa scadenza, e registra il diritto di credito imputandolo contabilmente all'esercizio finanziario nel quale viene a scadenza. Non possono essere riferite ad un determinato esercizio finanziario le entrate il cui diritto di credito non venga a scadenza nello stesso esercizio finanziario. È vietato l'accertamento attuale di entrate future». Tali disposizioni illustrano analiticamente le regole finalizzate alla corretta redazione della parte entrata del bilancio. Si tratta di operazioni indefettibili per poter iscrivere in bilancio una somma, cui automaticamente è correlata la dimensione della spesa. Esse costituiscono una declinazione specifica dei principi di prudenza, veridicità, attendibilità e chiarezza - principi contabili generali contenuti nell'Allegato I richiamato dall'art. 38-bis, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica) nella sua vigente formulazione - che consente di considerare valida una partita attiva solo in presenza di un titolo giuridico appropriato e di una stima credibile. La violazione di tale regola virtuosa

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

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

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

La Corte ha concluso per l’illegittimità costituzionale degli artt. 34 e 35 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018² per contrasto con l’art. 81, terzo comma, Cost.

comporta inevitabilmente la mancata copertura di una parte della spesa per effetto dell’iscrizione invalida nel bilancio della posta attiva non attendibilmente stimata. E come già più volte evidenziato da questa Corte, difetto di copertura e pregiudizio dell’equilibrio del bilancio sono facce della stessa medaglia, tenuto conto che la predetta irregolarità della parte entrata consente una dimensione di spesa altrimenti non sostenibile, con inevitabile riverbero sul successivo risultato di amministrazione che viene a peggiorare in misura pari all’entrata non realizzabile.

² L’art. 34 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 stabilisce che «[i]l dipartimento regionale delle infrastrutture, della mobilità e dei trasporti è autorizzato ad accertare in entrata sul bilancio regionale le somme dei contributi pubblici sui finanziamenti di cui alla legge regionale 20 dicembre 1975, n. 79 per 6.600 migliaia di euro». L’art. 35 della medesima legge regionale dispone che lo stesso dipartimento «è autorizzato ad accertare in entrata sul bilancio regionale le somme dei contributi pubblici sui finanziamenti di cui alla legge regionale 25 marzo 1986, n. 15 per 1.450 migliaia di euro».

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

Con la **sentenza n. 205 del 2019**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 10 del 2018³ sia in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. per violazione dei principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica», posti dagli artt. 3-bis e 3-ter del d.l. n. 185 del 2008, sia in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

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

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

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

La Corte ha concluso ricordando che la disciplina statale della certificazione, oltre ad assicurare fondamentali interessi riconducibili alla finanza

³ L'art. 9, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 10 del 2018, rubricato «Modifiche alla legge regionale 8 maggio 2018, n. 8», aggiunge all'art. 85 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), il seguente comma: «1-bis. Gli enti di cui al comma 1 si iscrivono presso la piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti di cui all'articolo 9 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2».

pubblica allargata, è funzionale anche alla salvaguardia della certezza dei traffici giuridici.

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

Con la **sentenza n. 89 del 2019**, la Corte ha ribadito “che «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa». Tali limiti si iscrivono in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni dell'assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenza n. 193 del 2007).

Il legislatore statale può dunque «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenza n. 52 del 2010).

Nella specie, la Consulta ha ritenuto immune da censure la disposizione impugnata (art. 1, comma 454, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020)⁴), che si colloca nel percorso di graduale riduzione delle spese del personale sanitario⁵, che ha preso le mosse, per quanto rileva ai fini dell'odierno scrutinio, con l'art. 1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)».

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

In tema di finanziamento della sanità regionale, la Corte ha “affermato che «la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti Stato-Regioni in tema di competenza legislativa, impongono una visione teleologica e sinergica della dialettica finanziaria tra questi soggetti, in quanto coinvolgente l'erogazione di prestazioni riconducibili al vincolo di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. [e che] la determinazione dei LEA è un obbligo

⁴ La disposizione impugnata prevede che «[a]ll'articolo 17, comma 3-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, dopo le parole: “della spesa di personale” sono inserite le seguenti: “ , ovvero una variazione dello 0,1 per cento annuo, ”».

⁵ In proposito, la Corte ha precisato che la normativa citata incide su «un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, che costituisce una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico», senza definire gli strumenti finalizzati ad attuare il generale obiettivo di riequilibrio della finanza pubblica, e integra, pertanto, un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

del legislatore statale, ma che la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti deve essere improntata alla leale collaborazione che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività. Da ciò consegue che la separazione e l'evidenziazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza devono essere simmetricamente attuate, oltre che nel bilancio dello Stato, anche nei bilanci regionali ed in quelli delle aziende erogatrici secondo la direttiva contenuta nel citato art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009. In definitiva, la dialettica tra Stato e Regioni sul finanziamento dei LEA dovrebbe consistere in un leale confronto sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa costituzionalmente necessaria, tenendo conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale nonché dell'intreccio di competenze statali e regionali in questo delicato ambito materiale» (sentenza n. 169 del 2017)".

"Tali principi sono specificati nell'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), il quale stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni. Recita infatti detta norma: «1. Nell'ambito del bilancio regionale le regioni garantiscono un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l'esercizio in corso. A tal fine le regioni adottano un'articolazione in capitoli tale da garantire, sia nella sezione dell'entrata che nella sezione della spesa, ivi compresa l'eventuale movimentazione di partite di giro, separata evidenza delle seguenti grandezze: A) Entrate: a) finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante dalle fonti di finanziamento definite nell'atto formale di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle relative fonti di finanziamento intercettate dall'ente regionale, ivi compresa la mobilità attiva programmata per l'esercizio; b) finanziamento sanitario aggiuntivo corrente, quale derivante dagli eventuali atti regionali di incremento di aliquote fiscali per il finanziamento della sanità regionale, dagli automatismi fiscali intervenuti ai sensi della vigente legislazione

in materia di copertura dei disavanzi sanitari, da altri atti di finanziamento regionale aggiuntivo, ivi compresi quelli di erogazione dei livelli di assistenza superiori rispetto ai LEA, da *pay back* e da iscrizione volontaria al Servizio sanitario nazionale; c) finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso; d) finanziamento per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'articolo 20, della legge n. 67 del 1988; B) Spesa: a) spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio e il *pay back*; b) spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza sanitaria superiori ai LEA; c) spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso; d) spesa per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'articolo 20, della legge n. 67 del 1988. 2. Per garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria, le Regioni: a) accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente [...]. 2-bis. I gettiti derivanti dalle manovre fiscali regionali e destinati al finanziamento del Servizio sanitario regionale sono iscritti nel bilancio regionale nell'esercizio di competenza dei tributi. 2-ter. La quota dei gettiti derivanti dalle manovre fiscali regionali destinata obbligatoriamente al finanziamento del Servizio sanitario regionale, ai sensi della legislazione vigente sui piani di rientro dai disavanzi sanitari, è iscritta nel bilancio regionale triennale, nell'esercizio di competenza dei tributi».

Nella specie, la Corte ha evidenziato che "la situazione emergente dagli atti di causa rende necessario che le parti dimostrino il rispetto dell'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, alla cui attuazione cooperano sia lo Stato sia la Regione stessa, e forniscano la prova dell'integrale finanziamento dei LEA, di cui l'avvenuta retrocessione delle quote di accise o l'attribuzione di altro cespite nella misura di legge dovuta dallo Stato dovrebbe essere parte integrante, nonché del rispetto dei vincoli di destinazione, che la vigente normativa impone per il finanziamento dei livelli essenziali".

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

2. SINGOLE LEGGI

Legge 20 maggio 2019, n. 41, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 marzo 2019, n. 22, recante misure urgenti per assicurare sicurezza, stabilità finanziaria e integrità dei mercati, nonché tutela della salute e della libertà di soggiorno dei cittadini italiani e di quelli del Regno Unito, in caso di recesso di quest'ultimo dall'Unione europea

Il provvedimento d'urgenza è inteso a far fronte alle conseguenze dell'eventuale recesso del Regno Unito dall'Unione Europea. Esso consta di tre Capi, dedicati, il primo, alla materia dei servizi di comunicazione elettronica, il secondo a quella relativa alla garanzia della stabilità finanziaria ed il terzo a quella riguardante la cartolarizzazione delle sofferenze. È stata presentata la Relazione tecnica aggiornata, con l'allegato prospetto circa gli effetti delle norme, da cui risulta un saldo quasi nullo.

Dal punto di vista dell'impatto diretto sulla finanza pubblica, vengono in rilievo alcune norme del secondo e del terzo Capo. Si tratta di oneri relativi alle misure urgenti per la tutela dei cittadini italiani (art. 16), per le prestazioni di sicurezza sociale e sanitarie nell'ambito dei sistemi di sicurezza sociale (art. 17), per il supporto all'attività internazionale (art. 19), nonché per le predette garanzie di cui al Capo III. Gli oneri sono costruiti in termini di tetto di spesa, pur trattandosi in molti casi di assunzioni (artt. 16, 17 e 19), il che evidenzia una discrasia tra la *ratio* della tecnica del tetto e la natura obbligatoria della spesa sottostante. Per l'art. 18 sono esclusi oneri, trattandosi della partecipazione all'incremento di capitale della BEI, il che, ancorché confermato formalmente dal comma 3 e giustificato dai chiarimenti forniti dal Governo durante la prima lettura parlamentare presso il Senato della Repubblica, tuttavia sembra in parte in dissonanza rispetto a quanto asserito nella medesima circostanza sempre dal Governo, secondo cui gli oneri che si dovessero manifestare nel futuro sono allo stato meramente eventuali e non prevedibili né nell'importo né nel profilo temporale: al riguardo, come già accade in casi simili per le ratifiche di accordi internazionali, si sarebbe potuta valutare l'opportunità di un rinvio formale ad un eventuale provvedimento legislativo *ad hoc*. Per quanto concerne, infine, gli oneri di cui all'art. 20 (garanzia cartolarizzazione sofferenze), è previsto un tetto massimo.

Quanto alle coperture, esse insistono in gran parte sui fondi speciali, sulle autorizzazioni di spesa per le assunzioni e per il G20, nonché, per le cennate Gacs