


avuto modo di far presente che le prescrizioni in essere della legge di contabilità, oltre a risultare in parte non coordinate per il fatto di essere state approvate in tempi diseguali, non consentono di ritenere realistici i tetti di spesa indicati in via permanente. Allo stato non è infatti possibile ostacolare il prodursi degli effetti da parte della normativa che regola la progressione delle carriere, sicché il sistema finisce con il risultare privo di un meccanismo di controllo dell'andamento della singola *tranche* di onere nel medio e lungo periodo.

Il menzionato decreto-legge n. 145 pone problemi anche per quanto riguarda le forme di intervento, come i crediti d'imposta, di cui né la norma né l'apparato documentativo fornito offrono indicazioni per i profili che attengono alla distribuzione dell'onere esercizio per esercizio. Insistendo poi la copertura su fondi la cui programmazione è ancora da decidere, nei relativi aspetti sia quantitativi che temporali, il risultato è che si finisce con il produrre istituti rilevanti finanziariamente (come il credito d'imposta) dai contorni operativi sfumati e di incerto valore giuridico. Non appare chiaro, in altre parole, se la definizione *in progress* degli aspetti operativi, ivi compresi quelli finanziariamente rilevanti, implichi o meno in capo ai destinatari situazioni di diritto soggettivo o di diritto affievolito, in dipendenza delle specificazioni affidate alla normativa secondaria, il che peraltro in parte richiama il problema prima segnalato circa il perimetro della delegificazione. Per il dettaglio si rinvia all'analisi riferita alla legge richiamata.

Altro fenomeno che trova conferma nel quadrimestre considerato è che la normativa continua a presentare, talvolta anche per intere leggi particolarmente complesse, come quella n. 56 del 7 aprile (in materia di istituzione delle città metropolitane), clausole di neutralità che non sembrano sufficientemente o nient'affatto supportate da una convincente documentazione informativa al riguardo. E' utile ricordare che la legge di contabilità richiede con particolare chiarezza tale supporto informativo. La conseguenza di un disattendimento di tale prescrizione infatti - come è stato più volte messo in evidenza e sempre che non si verifichino di volta in volta notevoli quanto improbabili miglioramenti di produttività nel funzionamento delle strutture - si pone in termini di mancata o parziale attuazione della normativa medesima ovvero di creazione delle condizioni (in special modo per funzioni di carattere poco discrezionale) per una richiesta di fondi aggiuntivi nei bilanci futuri. In tale ultima

Ipotesi, la norma - sulla base di un giudizio di ragionevolezza - finisce per rivelarsi come onerosa, sia pure *ex post*, trovando sostanzialmente copertura con mezzi di bilancio, al di fuori dunque delle prescrizioni, di carattere anche costituzionale, che regolano la fattispecie.

Sull'argomento, sia pur in riferimento ad una legge regionale, merita di essere richiamata la recente sentenza n. 307 del 2013 della Corte Costituzionale, la quale ha tra l'altro fissato il principio secondo cui il legislatore regionale (ma è da ritenere anche quello statale) non può sottrarsi alla fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira e quindi non può limitarsi a ritenere risolutivo il fatto di indicare una clausola di neutralità.

Un problema in parte analogo, sia pure tale da ruotare intorno alla stessa fattispecie di una copertura implicita con mezzi di bilancio, viene posto dal decreto-legge n. 3, in materia di proroga degli automatismi stipendiali del personale della scuola, al cui dettaglio si rinvia. Merita qui di essere menzionato il fatto che si fa ricorso ad una copertura ottenuta utilizzando le minori occorrenze stimate sulle integrazioni di alcuni capitoli di bilancio stanziati per far fronte alle eccedenze di spesa e a determinati trascinamenti di spesa. Si tratta dunque di coperture ottenute utilizzando sopravvenienze su fondi di bilancio, peraltro stanziati per far fronte a fenomeni di dubbia coerenza con l'ordinamento contabile come le eccedenze di spesa, soprattutto se di carattere non episodico. Si è in presenza dunque di una sostanziale elusione dei principi di veridicità e di chiarezza nelle scelte finanziariamente rilevanti, tanto più in un contesto di minori risorse disponibili.

Peraltro, una prima riflessione che al momento si può effettuare circa le eventuali modifiche che l'entrata in vigore nel 2016 della nuova figura del bilancio integrato può implicare in ordine alla funzione del bilancio anche dal punto di vista del fatto di poter fungere - eventualmente - da ambito di riferimento per coperture di nuovi o maggiori oneri, non sembra portare a conseguenze di particolare rilievo. Infatti, da questo punto di vista almeno (ma probabilmente nel complesso), la riproposizione di un bilancio integrato ma al cui interno siano presenti, come dispone la legge rinforzata n. 243 del 2012, due sezioni formalmente distinte - di cui una strutturata sulla base della legislazione vigente e l'altra sulle relative variazioni normative (corrispondente,

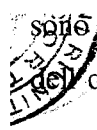
sostanzialmente, all'attuale strumento della legge di stabilità) – consentono, almeno ad una valutazione provvisoria dell'innovazione ordinamentale, di propendere per l'interpretazione secondo cui la sezione a legislazione vigente continuerebbe a non poter svolgere il ruolo di riferimento per risolvere problemi di copertura: di fatto, nel sistema, essa riproduce la disposizione di cui al terzo comma del precedente art. 81 Cost..

1.4. Giurisprudenza costituzionale

Controllo di costituzionalità e vincoli europei

Di rilievo è la sentenza n. 40 del 2014, con la quale Corte costituzionale ha chiarito che il patto di stabilità esterno e, più in generale, i vincoli di finanza pubblica obbligano l'Italia nei confronti dell'Unione europea ad adottare politiche di contenimento della spesa, il cui rispetto viene verificato in relazione al bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni (sentenze n. 138 del 2013, nn. 425 e 36 del 2004). Sicché, al fine di assicurare il rispetto di detti obblighi comunitari, è necessario predisporre controlli sui bilanci preventivi e successivi delle amministrazioni interessate al consolidamento, operazione indispensabile per verificare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica sottesi ai predetti vincoli. Questi ultimi, in quanto derivanti dal Trattato sull'Unione europea e dagli altri accordi stipulati in materia, sono direttamente riconducibili, oltre che al «coordinamento della finanza pubblica» invocato dal ricorrente (Presidenza del Consiglio), anche ai parametri di cui agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., che vi sono inscindibilmente collegati, poiché nel caso specifico il coordinamento adempie principalmente alla finalità di predisporre strumenti efficaci di sindacato sul rispetto del vincolo gravante sul complesso dei conti pubblici, dalla cui sommatoria dipendono i risultati suscettibili di comparazione per verificare il conseguimento degli obiettivi programmati.

Detti obblighi hanno origine – come già sottolineato dalla stessa Corte (sentenza n. 36 del 2004) – nel momento in cui il patto di stabilità ha assunto cogenza nei confronti delle pubbliche amministrazioni che partecipano al bilancio nazionale consolidato. Quest'ultimo deve corrispondere ai canoni stabiliti dalla stessa Unione europea, mentre le sue componenti, costituite dai bilanci degli enti del settore allargato,

 sono soggette alla disciplina statale, che ne coordina il concorso al raggiungimento dell'obiettivo stabilito in sede comunitaria.


Orbene, 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 (sentenza n. 60 del 2013), proprio 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.

Dunque, tale tipo di sindacato, che la norma nella specie impugnata vorrebbe concentrare nella sfera di attribuzioni della provincia autonoma di Bolzano, è esercitato nell'interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso e non può essere confuso e sovrapposto a controlli esercitati da un ente ad autonomia speciale.

Per la sua intrinseca finalità questo tipo di verifica non può essere affidato ad un singolo ente autonomo territoriale, ancorché a statuto speciale, che non ne potrebbe assicurare la conformità ai canoni nazionali, la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza, con riguardo agli interessi generali della finanza pubblica coinvolti. Questi ultimi trascendono l'ambito territoriale provinciale e si pongono potenzialmente anche in rapporto dialettico con gli interessi della provincia autonoma sotto il profilo del concreto riscontro delle modalità con cui i singoli enti del territorio provinciale rispettano i limiti di contenimento della spesa.

Il controllo di legalità – regolarità della Corte dei conti

Di grande rilevanza è la medesima sentenza n. 40 del 2014 sotto il profilo dell'affermazione secondo cui 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. 266, 250 e 60 del 2013).

Dette misure interdittive, ha osservato la Corte, 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 (sentenze nn. 266 e 60 del 2013), che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza 226 del 1976)» (sentenza n. 39 del 2014).

In particolare, il controllo di legittimità e regolarità contabile attribuito alla Corte dei conti per questi particolari obiettivi si risolve in un esito plurimo (sentenze n. 179 del 2007, n. 198 del 2012, nn. 23 e 60 del 2013 e n. 39 del 2014), 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 (sentenza n. 60 del 2013) 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).

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

In materia meritano segnalazione due pronunce della Corte costituzionale.

La prima (sentenza n. 28 del 2013) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 22, 37 e 50 della legge della regione Campania n. 1 del 2012, in quanto previsionale su cui venivano fatte gravare le spese disposte dalle norme impugnate. La sentenza contiene, come la sua stessa intitolazione rivela, un «fondo di riserva per le spese impreviste» per l'anno 2012.

Sul punto la Corte ha ritenuto 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. La medesima legislazione della regione Campania relativa alla contabilità – legge 30 aprile 2002, n. 7 (Ordinamento contabile regione Campania articolo 34, comma 1, decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76) – prescrive, all'art. 28, l'esistenza di un fondo per le spese impreviste, «finalizzato a far fronte alle spese aventi carattere di imprescindibilità e di improrogabilità che non siano prevedibili all'atto di adozione della legge di bilancio».

Con la (seconda) sentenza n. 108 del 2014 la Corte ha invece dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della regione Abruzzo 24 aprile 2013, n. 10 – la quale prevede che gli oneri derivanti dagli interventi per lo sviluppo dell'agricoltura e della pesca in Abruzzo siano posti a carico del capitolo di bilancio denominato «Oneri derivanti da transazioni, liti passive, procedure esecutive ed interessi passivi in materia di ordinamento del personale», ricompreso nell'elenco delle spese obbligatorie, allegato al bilancio di previsione 2013 della regione Abruzzo –, promossa in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, della Costituzione.

Le Relazioni della Corte dei conti sulla copertura finanziaria delle leggi regionali di spesa

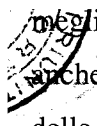
Il citato decreto-legge n. 174, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, ha anche previsto che la Corte dei conti – come avviene ormai da più di venticinque anni per la legislazione di spesa dello Stato (v. art. 7, comma 6, della legge n. 362 del 1988, ora art. 17, comma 9, della legge n. 196 del

2009) – predisponga anche per la legislazione di spesa delle Regioni una relazione con cadenza semestrale da trasmettere ai Consigli regionali sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel semestre precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri; con ciò si intende arricchire il patrimonio conoscitivo per le assemblee consiliari circa le questioni di copertura che, come è noto, sono di elevato tasso di tecnicismo finanziario e contabile e possono offrire al legislatore regionale utili elementi informativi sulle possibili criticità derivanti dalla legislazione di spesa.

Con la sentenza n. 39 del 2014, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale posta dalla regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la quale ha impugnato il comma 2 dell'art. 1 del citato decreto-legge n. 174, che introduce detta relazione semestrale. La ricorrente lamenta la violazione dell'autonomia finanziaria – tutelata dall'art. 116 Cost. e dal Titolo IV dello proprio statuto – nonché dell'art. 65 dello stesso statuto (che stabilisce il procedimento per l'adozione delle norme di attuazione statutarie) e delle relative norme di attuazione (in particolare, dell'art. 33, comma 4, del d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902 – Adeguamento ed integrazione delle norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia), atteso che queste ultime esaurirebbero la tipologia dei controlli attribuiti alla Corte dei conti nell'ordinamento della regione autonoma, consentendo i suddetti controlli soltanto «a richiesta del Consiglio regionale».

Infatti, secondo la Corte costituzionale, il controllo introdotto trova fondamento nella Carta costituzionale e riveste natura collaborativa. La Corte ha altresì espressamente affermato – anche in relazione agli enti territoriali dotati di autonomia speciale – che il Legislatore è libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controllo con queste caratteristiche (*ex plurimis*, sentenze n. 29 del 1995, nonché n. 179 del 2007, n. 267 del 2006), stante la posizione di indipendenza e neutralità del giudice contabile al servizio dello Stato-ordinamento, quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico nel suo complesso e della corretta gestione delle risorse (sentenza n. 60 del 2013).

Sul punto la Corte costituzionale ha concluso che l'istituto disciplinato dalla norma impugnata risulta funzionale, da un lato, ad ampliare il quadro degli strumenti informativi a disposizione del Consiglio regionale, per consentire la formulazione di

 meglio calibrate valutazioni politiche del massimo organo rappresentativo della regione, anche nella prospettiva dell'attivazione di processi di "autocorrezione" nell'esercizio delle funzioni legislative e amministrative (sentenza n. 29 del 1995, nonché sentenza n. 179 del 2007), e, dall'altro, a prevenire squilibri di bilancio (tra le tante, sentenze n. 250 del 2013 e n. 70 del 2012). La relazione semestrale ai Consigli regionali sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, ancorché obbligatoriamente prevista, si mantiene pertanto nell'alveo dei controlli di natura collaborativa e di quelli comunque funzionali a prevenire squilibri di bilancio e non può conseguentemente ritenersi lesiva dei parametri invocati, posta la collocazione su piani distinti, seppur concorrenti nella valutazione degli effetti finanziari delle leggi regionali, delle funzioni intestate alla Sezione regionale della Corte dei conti rispettivamente dall'art. 33, comma 4, del d.P.R. n. 902 del 1975, da un lato, e dall'impugnato art. 1, comma 2, del richiamato decreto-legge n. 174, dall'altro.

La verifica delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sui bilanci preventivi (annuali e pluriennali) e sui rendiconti consuntivi delle Regioni

Con la sentenza n. 39 del 2014, la Corte ha scrutinato i commi 3, 4 e 7 dell'art. 1 del citato decreto-legge n. 174, che introducono una verifica delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sui bilanci preventivi (annuali e pluriennali) e sui rendiconti consuntivi delle Regioni e degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale, ritenendo le censure mosse non fondate.

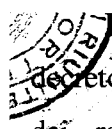
Il comma 7 disciplina l'esito dei controlli previsti dai commi 3 e 4, stabilendo che, qualora la Sezione regionale competente accerti squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese, violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno, dalla pronuncia di accertamento da essa emessa discende l'«obbligo», per le amministrazioni interessate, di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito di tale pronuncia, «i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio». Stabilisce altresì che, qualora la regione (*rectius*: l'amministrazione interessata, potendosi trattare anche degli enti del Servizio sanitario

nazionale) non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica degli stessi da parte della sezione regionale di controllo dia esito negativo, «è esclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria».

In particolare, in base a tale disposizione – ad avviso della Corte – dalla pronuncia di accertamento adottata dalla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti può conseguire l'«obbligo di adottare [...] i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio», che la Corte medesima ha ritenuto individuare nell'obbligo di modificare la legge di approvazione del bilancio o del rendiconto mediante provvedimenti, anch'essi legislativi, necessari per la rimozione delle irregolarità e il ripristino degli equilibri di bilancio.

Con ciò la disposizione impugnata attribuisce alle pronunce di accertamento e di verifica delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti l'effetto, da un canto, di vincolare il contenuto della produzione legislativa delle Regioni, obbligate a modificare le proprie leggi di bilancio, dall'altro, di inibire l'efficacia di tali leggi in caso di inosservanza del suddetto obbligo (per la mancata trasmissione dei provvedimenti modificativi o per l'inadeguatezza degli stessi).

Orbene, ha ritenuto la Corte costituzionale, tali effetti non possono essere fatti discendere da una pronuncia della Corte dei conti, le cui funzioni di controllo non possono essere spinte sino a vincolare il contenuto degli atti legislativi o a privarli dei loro effetti. Le funzioni di controllo della Corte dei conti trovano infatti 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). La Corte dei conti, d'altro canto, è organo che – come, in generale, la giurisdizione e l'amministrazione – è sottoposto alla legge (statale e regionale): la previsione che una pronuncia delle Sezioni regionali di controllo di detta Corte possa avere l'effetto di inibire l'efficacia di una legge si configura, perciò, come palesemente estranea al nostro ordinamento costituzionale e lesiva della potestà legislativa regionale.

 La Corte ha dunque concluso che l'impugnato comma 7 dell'art. 1 del citato decreto-legge n. 174, 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.

Il giudizio di controllo svolto dalle competenti Sezioni regionali della Corte dei conti, secondo la Corte costituzionale (sentenza n. 39 del 2014), si configura, inoltre, almeno per la parte in cui si svolge alla stregua di norme costituzionali, come un sindacato di legittimità costituzionale delle leggi regionali di approvazione dei bilanci e dei rendiconti, al quale l'impugnato comma 7 riconnette, come si è ricordato, la possibile inibizione dell'efficacia di dette leggi. In tale modo, la disposizione impugnata ha introdotto una nuova forma di controllo di legittimità costituzionale delle leggi che illegittimamente si aggiunge a quello effettuato dalla Corte costituzionale: a quest'ultima l'art. 134 Cost. affida in via esclusiva il compito di garantire la legittimità della legislazione (anche regionale) attraverso pronunce idonee a determinare la cessazione dell'efficacia giuridica delle leggi dichiarate illegittime (sul principio dell'unicità della giurisdizione costituzionale, «che non tollera deroghe o attenuazioni di alcun genere», cfr. sentenza n. 31 del 1961, nonché sentenze n. 6 del 1970, n. 21 del 1959, n. 38 del 1957, sulla giurisdizione dell'Alta Corte per la regione siciliana).

Da ciò la lesione anche dell'art. 134 Cost., la quale determina una compromissione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, atteso che il controllo di legittimità costituzionale che la norma impugnata attribuisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in violazione di detta disposizione della Costituzione ha ad oggetto, specificamente, le leggi con le quali le Regioni approvano i propri bilanci e rendiconti.


L'art. 1, comma 7, del ripetuto decreto-legge è stato, quindi, dichiarato costituzionalmente illegittimo, limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni. La Corte ha anche precisato che tale dichiarazione, essendo fondata anche sulla violazione di disposizioni della Costituzione, ha efficacia, con riguardo all'applicazione di detta norma, per tutte le

Regioni, a statuto ordinario e a statuto speciale, nonché per le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Le considerazioni che precedono confermano che il sistema individua nella Corte dei conti l'organo di controllo posto a tutela dell'equilibrio di bilancio, l'obbligo del cui ripristino non necessita di alcuna misura coercitiva espressa, rappresentando essa un'esigenza immanente di autocorrezione, le cui modalità rimangono riservate alla sfera della sovranità (sentenza n. 39 del 2014).

I connotati della norma espressiva del principio di coordinamento della finanza pubblica: il carattere "transitorio" di misure volte al contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni

Di rilievo è la sentenza n. 79 del 2014, con la quale la Corte costituzionale ha scrutinato l'art. 16 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 – il quale prevede che le Regioni concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica anche mediante la riduzione delle spese per i consumi intermedi (comma 1); determinano l'ammontare complessivo di tale concorso con riferimento agli anni 2012, 2013, 2014 e «a decorrere dal 2015» (comma 2, primo periodo); dispongono che la ripartizione di tale concorso fra le Regioni è determinata con delibera della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, anche tenendo conto delle analisi della spesa effettuate dal commissario straordinario di cui all'art. 2 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, convertito, modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 luglio 2012, n. 94, delibera che è recepita da un apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 30 settembre 2012 (comma 2, secondo periodo); prevedono che, in caso di mancata delibera della predetta Conferenza, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze è comunque emanato entro il 15 ottobre 2012, «ripartendo la riduzione in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE» (comma 2, terzo periodo) – dichiarando costituzionalmente illegittimo il terzo periodo del comma 2 dell'art. 16 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, nella parte in cui non prevede che, in caso di mancata deliberazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, il decreto del Ministero dell'economia e

 delle finanze «è comunque emanato entro il 15 febbraio di ciascun anno», «sino all'anno 2015».

La *ratio decidendi* della citata pronuncia si fonda su di un principio che la Corte ha inteso nell'occasione riaffermare e cioè che “è consentito al legislatore statale imporre limiti alla spesa di enti pubblici regionali, che si configurano quali principi di «coordinamento della finanza pubblica», anche nel caso in cui gli «obiettivi di riequilibrio della medesima» tocchino singole voci di spesa 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 n. 287 del 2013 e n. 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»” (sentenze n. 23 e n. 22 del 2014; nn. 236, 229 e 205 del 2013; n. 193 del 2012; n. 169 del 2007; n. 36 del 2004; n. 437 del 2001).

In proposito, va osservato che il requisito della “transitorietà” di una misura per il riequilibrio della finanza pubblica cui sono tenute le pubbliche amministrazioni sembra di problematica riconciliazione, ora, con le novelle costituzionale di cui all'artt. 81 e 97 Cost., nonché con lo stesso *Fiscal Compact*, che, come è noto, hanno introdotto la regola dell'equilibrio di bilancio, stabilendo che esso si considera realizzato qualora il saldo strutturale (definito come saldo corretto per il ciclo e al netto delle misure una tantum) delle pubbliche amministrazioni sia pari all'obiettivo di medio termine (MTO) specifico per il Paese, come definito nel Patto di Stabilità e Crescita. Ne discende che il principio dell'equilibrio strutturale ha come corollario quello della sostenibilità delle finanze pubbliche; talché, nel mutato scenario della Costituzione economica, sembra problematico che una misura di contenimento di un aggregato di spesa pubblica corrente (nella specie i “consumi intermedi”) possa essere di per sé connotato da “transitorietà”; tanto più ove si consideri che l'obiettivo dell'equilibrio strutturale discende non tanto dall'art. 117, terzo comma, Cost. (“coordinamento della finanza pubblica”) e , come ha chiarito di recente la stessa Corte costituzionale, non solo dagli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. (Corte cost. sentt. n. 40 e 39 del 2014), ma, ora, direttamente dagli artt. 81 e 97 Cost., come modificati dalla legge costituzionale n. 1 del 2012.

In particolare, il problema dell'equilibrio del bilancio e la garanzia dei diritti di prestazione



La Corte, nella sentenza n. 310 del 2013, nello scrutinare disposizioni di legge statali di blocco di stipendi, ha ritenuto che le norme impugnate superassero “il vaglio di ragionevolezza, in quanto mirate ad un risparmio di spesa che opera riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego, in una dimensione solidaristica – sia pure con le differenziazioni rese necessarie dai diversi statuti professionali delle categorie che vi appartengono – e per un periodo di tempo limitato, che comprende più anni in considerazione della programmazione pluriennale delle politiche di bilancio”. (v. Corte cost., sent. n. 310 del 2013, n. 13.5. del Considerato in diritto).

Medesima *ratio decidendi* – impiegata dalla Corte per risolvere la questione con riferimento a tutti i parametri sollevati artt. 3, 36, 53 e 97 Cost. – è alla base della successiva ordinanza n. 113 del 2014, con la quale la Corte rigetta le questioni sollevate come manifestamente infondate.

In disparte la grave problematica, non affrontata in modo esplicito dalla Corte, circa la tenuta della disposizione secondo cui “lo Stato concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali” (art. 5, comma 1, lett. g), della legge costituzionale n. 1 del 2012) in relazione alla previsione del principio dell'equilibrio del bilancio introdotta in esito alla profonda modifica costituzionale degli artt. 81, primo comma, e 97, primo comma, Cost., tale modo di argomentare della Corte (v. citate sentenza n. 310 del 2013 e ordinanza n. 113 del 2014) ripropone, in un contesto costituzionale completamente mutato, la tesi della legittimità dell'introduzione di misure restrittive (es. interventi restrittivi di blocchi stipendiali volti a realizzare risparmi di spesa) prolungati nel tempo, la cui ragionevolezza per l'innanzi veniva condizionata dalla giurisprudenza della Corte al loro carattere eccezionale, transeunte, non arbitrario, consentaneo allo scopo prefissato.



2. Le singole leggi

Legge 19 dicembre 2013, n. 153, ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica di Albania, la Repubblica greca e la Repubblica italiana sul progetto "Trans Adriatic Pipeline", fatto ad Atene il 13 febbraio 2013

La legge, di ratifica dell'accordo in riferimento al progetto "Trans Adriatic Pipeline", non comporta sostanzialmente oneri se non in riferimento alle limitate spese per i viaggi degli addetti delle delegazioni. L'esame parlamentare, sulla base della dichiarazione resa dal rappresentante del Governo, ha consentito di chiarire che gli eventuali costi che si dovessero verificare per i Paesi contraenti in riferimento all'obbligo di eliminare i rischi per la realizzazione del Progetto, qualora gli stessi dovessero aver luogo sul territorio nazionale (art. 7), sarebbero coperti, in quanto eventi eccezionali di particolare gravità e, in quanto tali, non prevedibili e quantificabili *ex ante*, con apposito provvedimento normativo – da intendersi presumibilmente come legislativo – recante indicazione e copertura dell'onere eventualmente necessario.

Legge 29 gennaio 2014, n. 5, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, recante disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia

Il decreto-legge n. 133 si compone di otto articoli, riguardanti materie diverse. In ambito fiscale si segnalano anzitutto gli artt. 1 e 2, concernenti rispettivamente la soppressione della seconda rata IMU per il 2013 e la relativa copertura finanziaria, essenzialmente ottenuta incrementando gli acconti IRES ed IRAP a carico delle persone giuridiche del settore finanziario nonché introducendo l'obbligo di effettuare un versamento in acconto a carico dei soggetti che gestiscono il risparmio amministrato. Anche l'art. 7 detta norme – in questo caso di coordinamento – in materia fiscale.

L'articolo 3 invece prevede disposizioni per rendere più raggiungibili gli obiettivi riguardanti i proventi da dismissioni immobiliari, in vista della realizzazione di una parte della manovra prevista per il 2013 dal decreto-legge n. 120 del 2013, convertito

con la legge n. 137 del medesimo anno (di cui alla Relazione quadrimestrale del settembre-dicembre 2013) di aggiustamento dei saldi di bilancio per 1,6 miliardi circa, corrispondenti allo 0,1 per cento del rapporto indebitamento netto/PIL. Gli artt. 46 prevedono poi disposizioni in materia di riassetto della Banca d'Italia e l'articolo 8 finale riepiloga gli aspetti concernenti la copertura finanziaria.

In termini complessivi il provvedimento riporta, in riferimento ai tre saldi, un effetto netto nullo per il primo e il terzo anno, con un lievissimo avanzo per il 2015, che viene devoluto a beneficio dei saldi medesimi, come confermato dal Governo nel corso della discussione parlamentare e dal parere espresso durante l'esame presso la Camera dei deputati, competente per la seconda ed ultima lettura. Ne fornisce conferma il DEF 2014.

Per i profili di carattere finanziario, il fatto che sia le norme dichiaratamente onerose (soppressione seconda rata IMU 2013) sia le relative coperture (nei termini prima sintetizzati) si riferiscano a tipologie di intervento con precedenti anche recenti ed in ordine alle quali i margini di incertezza di valutazione sono mediamente ridotti, contribuisce a delineare un quadro sufficientemente stabile sotto il profilo della valutazione degli oneri. Lo stesso dibattito parlamentare (unitamente alle valutazioni espresse dal Governo) ha portato alla configurazione di un quadro finanziario che non dovrebbe, almeno *ex ante*, presentare rilevanti profili di problematicità.

Va comunque reiterata l'osservazione secondo cui le quantificazioni offerte in materia di effetti attesi degli anticipi d'imposta, frutto dei modelli di microsimulazione, non risultano verificabili *ex ante*.

Si ricorda poi che l'art. 2 reca, al comma 6, la modifica della clausola di salvaguardia riferita alla copertura degli oneri di cui al decreto-legge n. 102 del 31 agosto 2013, clausola già esercitata con apposito decreto ministeriale del 2 dicembre u.s. (per l'esame dei problemi emersi al riguardo si rinvia alla Relazione quadrimestrale riferita al periodo settembre-dicembre 2013).

Durante l'esame parlamentare, in particolare in seconda lettura presso la Camera dei Deputati, sono stati sollevati rilievi circa i profili di classificazione delle entrate utilizzate a copertura in base alla disciplina europea. Infatti, poiché si perviene a livelli di incremento degli acconti di imposte pari quasi al 130 per cento, si tratterebbe di

escludere eventuali effetti sul debito in presenza di anticipazioni del versamento di imposte.

Per quanto concerne il citato art. 3, in materia di agevolazioni in ordine alla dismissione di immobili, rimane altresì non del tutto chiarito l'effetto delle modifiche apportate in prima lettura dal Senato della Repubblica, in base alle quali, tra l'altro, occorre individuare i beni immobili di proprietà dello Stato di rilevante interesse culturale, paesaggistico o ambientale in ordine ai quali risulti prioritario il mantenimento della proprietà dello Stato. Anche se, in relazione a processi di dismissione finalizzati ad obiettivi di finanza pubblica, è previsto che non si debbano determinare riduzioni dell'introito complessivo atteso, è difficile sfuggire però al rilievo per cui ciò, a parità di condizioni ed in riferimento ai soli profili finanziari, non contribuisca ad alimentare l'aleatorietà del previsto afflusso dei proventi da dismissione. Il Governo si è invece limitato a ribadire trattarsi di mere facoltà le cui conseguenze in termini di minori entrate non sono né prevedibili né quantificabili, fermo rimanendo che la previsione del concerto del Ministro dell'economia e delle finanze, ai fini dell'esercizio dei citati poteri, è volta ad assicurare il perseguimento dei prefissati obiettivi finanziari.

Si può notare al riguardo che, se è vero che l'obiettivo della richiamata manovra di rientro è risultato raggiunto e quindi la normativa nel suo complesso ha contribuito al non superamento del 3 per cento nel rapporto indebitamento netto/prodotto interno lordo per il 2013, vero è pure che la normativa in esame sembra presentare un profilo non limitato al 2013, ma di carattere ordinamentale, sicché, nella valutazione delle ulteriori operazioni di tale tipo da effettuare in futuro (in materia dunque di dismissioni di immobili), sarà opportuno tener conto degli effetti della normativa particolare in tal modo prevista per i beni di carattere artistico, da individuare ad opera del Ministro dei beni e delle attività culturali.

Una menzione particolare meritano i già citati artt. 4-6, i quali dispongono, in sintesi, una rivalutazione del capitale della Banca d'Italia, individuando dei limiti massimi, nonché un tetto (rispetto al capitale) per la distribuzione ai partecipanti di dividendi esclusivamente annuali. A parte problemi più ampi legati alla quantificazione del valore delle quote, per i profili d'impatto sui saldi di finanza pubblica va ricordato