



Consiglio regionale della Calabria

DOSSIER

Tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e tecniche di quantificazione degli oneri - Anno 2017 (Deliberazione della Corte dei Conti n. 129/2018)

ultimo aggiornamento: 20/11/2018

Normativa nazionale

Costituzione della Repubblica italiana <i>Articolo 81</i>	pag. 3
Decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Legge 7 dicembre 2012, n.213) <i>Articolo 1 (stralcio)</i>	pag. 4
Decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118 <i>Articoli 38, 49, 51, 62 e 73</i>	pag. 6
Legge 31 dicembre 2009, n. 196 "Legge di contabilità e finanza pubblica" <i>Articoli 17 e 19</i>	pag. 10

Normativa regionale

Statuto della Regione Calabria <i>Articoli 39 e 52</i>	pag. 13
Regolamento interno del Consiglio regionale (D.C.R. 27 maggio 2005, n. 5) <i>Articoli 63, 64 e 93</i>	pag. 14

Giurisprudenza Costituzionale

Corte costituzionale n. 147 dell'11 luglio 2018	pag. 16
Corte costituzionale n. 39 del 6 marzo 2014 (estratto)	pag. 23
Corte costituzionale n. 181 del 9 luglio 2013	pag. 33
Corte costituzionale n. 179 del 7 giugno 2007	pag. 38

Documentazione correlata

Deliberazione Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie n. 10/2013 <i>Prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali</i>	pag. 46
--	---------

Cost. 27/12/1947**Costituzione della Repubblica italiana.**

La Costituzione fu approvata dall'Assemblea Costituente il 22 dicembre 1947, promulgata dal Capo provvisorio dello Stato il 27 dicembre 1947, pubblicata nella Gazz. Uff. 27 dicembre 1947, n. 298, ediz. straord., ed entrò in vigore il 1° gennaio 1948. Vedi XVIII disp. trans. fin., comma primo.

81. Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.

Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale ⁽⁸⁸⁾ ⁽⁸⁹⁾.

(88) In attuazione di quanto disposto dal presente comma vedi la **L. 24 dicembre 2012, n. 243**.

(89) Articolo così sostituito dal comma 1 dell'art. 1, **L.Cost. 20 aprile 2012, n. 1**. Le disposizioni di cui alla citata **L.Cost. n. 1/2012** si applicano, ai sensi di quanto disposto dal comma 1 dell'art. 6 della stessa, a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014. Vedi, anche, l'art. 5 dello stesso provvedimento. Vedi, inoltre, l'art. 165, Reg.Senato 17 febbraio 1971 e l'art. 66, Reg.Camera 18 febbraio 1971.

D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 ⁽¹⁾ ⁽²⁾.**Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012.**

(1) Pubblicato nella Gazz. Uff. 10 ottobre 2012, n. 237.

(2) Convertito in legge, con modificazioni, dall'*art. 1, comma 1, L. 7 dicembre 2012, n. 213*.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione;

Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni in materia di gestione finanziaria e di funzionamento degli enti territoriali e locali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle aree colpite dal sisma del maggio 2012;

Viste le deliberazioni del Consiglio dei Ministri, adottate nelle riunioni del 4 e del 9 ottobre 2012;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, del Ministro dell'interno e del Ministro dell'economia e delle finanze;

Emana

il seguente decreto-legge:

Titolo I**Regioni**

Art. 1 *Rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni* ⁽³⁾ ⁽²⁷⁾

1. Al fine di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, e di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, le disposizioni del presente articolo sono volte ad

adeguare, ai sensi degli articoli 28, 81, 97, 100 e 119 della Costituzione, il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle regioni di cui all'*articolo 3, comma 5, della legge 14 gennaio 1994, n. 20*, e all'*articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131*, e successive modificazioni. ⁽¹⁹⁾

2. Annualmente le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti trasmettono ai consigli regionali una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. ^{(16) (19)}

(...)

8. Le relazioni redatte dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai sensi dei commi precedenti sono trasmesse alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze per le determinazioni di competenza. ⁽¹⁹⁾

(3) Articolo così sostituito dalla *legge di conversione 7 dicembre 2012, n. 213*.

(16) Comma così modificato dall'*art. 33, comma 2, lett. a), n. 1), D.L. 24 giugno 2014, n. 91*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 11 agosto 2014, n. 116*.

(19) La *Corte costituzionale*, con sentenza 26 febbraio - 6 marzo 2014, n. 39 (Gazz. Uff. 12 marzo 2014, n. 12, 1^a Serie speciale), ha dichiarato inammissibili, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, nonché non fondate, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'*art. 1, commi da 1 a 8*, promosse in riferimento agli articoli 117 e 119 della Costituzione e ad altre norme meglio precisate in sentenza.

(27) Vedi, anche, l'*art. 1, comma 799, L. 28 dicembre 2015, n. 208*.

D.Lgs. 23/06/2011, 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.****Publicato nella Gazz. Uff. 26 luglio 2011, n. 172.****Art. 38 Leggi regionali di spesa e relativa copertura finanziaria (87)****In vigore dal 12 settembre 2014**

1. Le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio.

2. Le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale indicano l'ammontare complessivo della spesa, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi. La legge di stabilità regionale può annualmente rimodulare le quote previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione e per gli esercizi successivi, nei limiti dell'autorizzazione complessiva di spesa.

(87) Articolo modificato dall' *art. 9, comma 1, lett. b)*, D.L. 31 agosto 2013, n. 102, convertito, con modificazioni, dalla L. 28 ottobre 2013, n. 124, e, successivamente, così sostituito dall' *art. 1, comma 1, lett. aa)*, D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126, che ha sostituito l'intero Titolo III con gli attuali Titoli III, IV e V.

Art. 49 Fondi speciali (99)**In vigore dal 12 settembre 2014**

1. Nel bilancio regionale possono essere iscritti uno o più fondi speciali, destinati a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali che si perfezionino dopo l'approvazione del bilancio.

2. I fondi di cui al comma 1 non sono utilizzabili per l'imputazione di atti di spesa; ma solo ai fini del prelievo di somme da iscrivere in aumento alle autorizzazioni di spesa dei programmi esistenti o dei nuovi programmi dopo l'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che autorizzano le spese medesime.

3. I fondi di cui al comma 1 sono tenuti distinti a seconda che siano destinati al finanziamento di spese correnti o di spese in conto capitale.

4. Le quote dei fondi speciali, non utilizzate al termine dell'esercizio secondo le modalità di cui al comma 2, costituiscono economie di spesa.

5. Ai fini della copertura finanziaria di spese derivanti da provvedimenti legislativi non approvati entro il termine dell'esercizio relativo, ma in corso di approvazione da parte del Consiglio, può farsi riferimento alle quote non utilizzate dei relativi fondi speciali di detto esercizio. A tal fine, le economie di spesa derivanti dalle quote non utilizzate di tali fondi speciali costituiscono una quota accantonata del risultato di amministrazione, destinata alla copertura finanziaria di spese derivanti dai relativi provvedimenti legislativi, purché tali provvedimenti siano approvati entro il termine dell'esercizio immediatamente successivo.

(99) Articolo aggiunto dall' *art. 1, comma 1, lett. aa)*, D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126, che ha sostituito l'intero Titolo III con gli attuali Titoli III, IV e V.

Art. 51 Variazioni del bilancio di previsione, del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio gestionale (101)**In vigore dal 21 agosto 2016**

1. Nel corso dell'esercizio, il bilancio di previsione può essere oggetto di variazioni autorizzate con legge.

2. Nel corso dell'esercizio la giunta, con provvedimento amministrativo, autorizza le variazioni del documento tecnico di accompagnamento e le variazioni del bilancio di previsione riguardanti:

a) l'istituzione di nuove tipologie di bilancio, per l'iscrizione di entrate derivanti da assegnazioni vincolate a scopi specifici nonché per l'iscrizione delle relative spese, quando queste siano tassativamente regolate dalla legislazione in vigore;

b) variazioni compensative tra le dotazioni delle missioni e dei programmi riguardanti l'utilizzo di risorse comunitarie e vincolate, nel rispetto della finalità della spesa definita nel provvedimento di assegnazione delle risorse, o qualora le variazioni siano necessarie per l'attuazione di interventi previsti da intese istituzionali di programma o da altri strumenti di programmazione negoziata;

c) variazioni compensative tra le dotazioni delle missioni e dei programmi limitatamente alle spese per il personale, conseguenti a provvedimenti di trasferimento del personale all'interno dell'amministrazione;

d) variazioni compensative tra le dotazioni di cassa delle missioni e dei programmi di diverse missioni;

e) variazioni riguardanti il fondo pluriennale di cui all'art. 3, comma 4;

f) le variazioni riguardanti l'utilizzo del fondo di riserva per le spese imprevedute di cui all'art. 48, lettera b);

g) le variazioni necessarie per l'utilizzo della quota accantonata del risultato di amministrazione riguardante i residui perenti.

3. L'ordinamento contabile regionale disciplina le modalità con cui la giunta regionale o il Segretario generale, con provvedimento amministrativo, autorizza le variazioni del bilancio gestionale che non sono di competenza dei dirigenti e del responsabile finanziario.

4. Salva differente previsione definita dalle Regioni nel proprio ordinamento contabile, i dirigenti responsabili della spesa o, in assenza di disciplina, il responsabile finanziario della regione possono effettuare variazioni del bilancio gestionale compensative fra capitoli di entrata della medesima categoria e fra i capitoli di spesa del medesimo macroaggregato, le variazioni di bilancio riguardanti la mera reiscrizione di economie di spesa derivanti da stanziamenti di bilancio dell'esercizio precedente corrispondenti a entrate vincolate, secondo le modalità previste dall'art. 42, commi 8 e 9, le variazioni necessarie per l'adeguamento delle previsioni, compresa l'istituzione di tipologie e programmi, riguardanti le partite di giro e le operazioni per conto di terzi, le variazioni degli stanziamenti riguardanti i versamenti ai conti di tesoreria statale intestati all'ente e i versamenti a depositi bancari intestati all'ente, e le variazioni di bilancio riguardanti il fondo pluriennale vincolato escluse quelle previste dall'art. 3, comma 4, di competenza della giunta, nonché le variazioni di bilancio, in termini di competenza o di cassa, relative a stanziamenti riguardanti le entrate da contributi a rendicontazione o riferiti a operazioni di indebitamento già autorizzate o perfezionate, contabilizzate secondo l'andamento della correlata spesa, necessarie a seguito delle variazioni di esigibilità della spesa stessa. Salvo differente autorizzazione della giunta, con riferimento ai macroaggregati riguardanti i trasferimenti correnti, i contributi agli investimenti e ai trasferimenti in conto capitale, i dirigenti responsabili della spesa o, in assenza di disciplina, il responsabile finanziario, possono effettuare variazioni compensative solo dei capitoli di spesa appartenenti al medesimo macroaggregato e al medesimo codice di quarto livello del piano dei conti. (102)

5. Sono vietate le variazioni amministrative compensative tra macroaggregati appartenenti a titoli diversi e spostamenti di somme tra residui e competenza.

6. Nessuna variazione al bilancio può essere approvata dopo il 30 novembre dell'anno a cui il bilancio stesso si riferisce, fatta salva:

a) l'istituzione di tipologie di entrata di cui al comma 2, lettera a);

b) l'istituzione di tipologie di entrata, nei casi non previsti dalla lettera a) con stanziamento pari a zero, a seguito di accertamento e riscossione di entrate non previste in bilancio, secondo le modalità previste dal principio applicato della contabilità finanziaria;

c) le variazioni del fondo pluriennale vincolato;

d) le variazioni necessarie per consentire la reimputazione di obbligazioni già assunte agli esercizi in cui sono esigibili;

e) i prelievi dai fondi di riserva per le spese obbligatorie, per le spese imprevedute, per l'utilizzo della quota accantonata del risultato di amministrazione riguardante i residui perenti e le spese potenziali;

f) le variazioni necessarie alla reimputazione agli esercizi in cui sono esigibili, di obbligazioni riguardanti entrate vincolate già assunte e, se necessario, delle spese correlate;

g) le variazioni delle dotazioni di cassa di cui al comma 2, lettera d);

h) le variazioni degli stanziamenti riguardanti i versamenti ai conti correnti di tesoreria statale intestati all'ente e i versamenti a depositi bancari intestati all'ente.

7. I provvedimenti amministrativi che dispongono le variazioni al bilancio di previsione e, nei casi previsti dal presente decreto, non possono disporre variazioni del documento tecnico di accompagnamento o del bilancio gestionale.

8. Salvo quanto disposto dal presente articolo e dagli articoli 48 e 49, sono vietate le variazioni compensative degli stanziamenti di competenza da un programma all'altro del bilancio con atto amministrativo.

9. Le variazioni al bilancio di previsione sono trasmesse al tesoriere inviando il prospetto di cui all'art. 10, comma 4, allegato alla legge o al provvedimento di approvazione della variazione. Sono altresì trasmesse al tesoriere:

a) le variazioni dei residui a seguito del loro riaccertamento;

b) le variazioni del fondo pluriennale vincolato effettuate nel corso dell'esercizio finanziario.

10. Nel corso dell'esercizio 2015 sono applicate le norme concernenti le variazioni di bilancio vigenti nell'esercizio 2014, fatta salva la disciplina del fondo pluriennale vincolato e del riaccertamento straordinario

dei residui. Gli enti che hanno partecipato alla sperimentazione nel 2014 adottano la disciplina prevista dal presente articolo a decorrere dal 1° gennaio 2015.

(101) Articolo aggiunto dall' *art. 1, comma 1, lett. aa), D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126* , che ha sostituito l'intero Titolo III con gli attuali Titoli III, IV e V.

(102) Comma così modificato dall' *art. 9-bis, comma 2, D.L. 24 giugno 2016, n. 113* , convertito, con modificazioni, dalla *L. 7 agosto 2016, n. 160* .

Art. 62 Mutui e altre forme di indebitamento (113) **In vigore dal 12 settembre 2014**

1. Il ricorso al debito da parte delle regioni, fatto salvo quanto previsto dall'art. 40, comma 2, è ammesso esclusivamente nel rispetto di quanto previsto dalle leggi vigenti in materia, con particolare riferimento agli articoli 81 e 119 della Costituzione, all'art. 3, comma 16, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e, a decorrere dal 1° gennaio 2016, dagli articoli 9 e 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243.

2. Non può essere autorizzata la contrazione di nuovo indebitamento, se non è stato approvato dal consiglio regionale il rendiconto dell'esercizio di due anni precedenti a quello al cui bilancio il nuovo indebitamento si riferisce.

3. L'autorizzazione all'indebitamento, concessa con la legge di approvazione del bilancio o con leggi di variazione del medesimo, decade al termine dell'esercizio cui il bilancio si riferisce.

4. Le entrate derivanti da operazioni di debito sono immediatamente accertate a seguito del perfezionamento delle relative obbligazioni, anche se non sono rimosse, e sono imputate agli esercizi in cui è prevista l'effettiva erogazione del finanziamento. Contestualmente è impegnata la spesa complessiva riguardante il rimborso dei prestiti, con imputazione agli esercizi secondo il piano di ammortamento, distintamente per la quota interessi e la quota capitale.

5. Le somme iscritte nello stato di previsione dell'entrata in relazione ad operazioni di indebitamento autorizzate, ma non perfezionate entro il termine dell'esercizio, costituiscono minori entrate rispetto alle previsioni.

6. Le regioni possono autorizzare nuovo debito solo se l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di debito in estinzione nell'esercizio considerato, al netto dei contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento e delle rate riguardanti debiti espressamente esclusi dalla legge, non supera il 20 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate del titolo "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" al netto di quelle della tipologia "Tributi destinati al finanziamento della sanità" ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio di previsione della regione stessa, fatto salvo quanto previsto dall'art. 8, comma 2-bis, della legge n. 183 del 2011. Nelle entrate di cui al periodo precedente, sono comprese le risorse del fondo di cui all'art. 16-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, alimentato dalle compartecipazioni al gettito derivante dalle accise. Concorrono al limite di indebitamento le rate sulle garanzie prestate dalla regione a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti, salvo quelle per le quali la regione ha accantonato l'intero importo del debito garantito.

7. In caso di superamento del limite di cui al comma 6, determinato dalle garanzie prestate dalla regione alla data del 31 dicembre 2014, la regione non può assumere nuovo debito fino a quando il limite non risulta rispettato.

8. La legge regionale che autorizza il ricorso al debito deve specificare l'incidenza dell'operazione sui singoli esercizi finanziari futuri, nonché i mezzi necessari per la copertura degli oneri, e deve, altresì, disporre, per i prestiti obbligazionari, che l'effettuazione dell'operazione sia deliberata dalla giunta regionale, che ne determina le condizioni e le modalità.

9. Ai mutui e alle anticipazioni contratti dalle Regioni, si applica il trattamento fiscale previsto per i corrispondenti atti dell'Amministrazione dello Stato.

(113) Articolo aggiunto dall' *art. 1, comma 1, lett. aa), D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126* , che ha sostituito l'intero Titolo III con gli attuali Titoli III, IV e V.

Art. 73 Riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio delle Regioni (126)**In vigore dal 12 settembre 2014**

1. Il Consiglio regionale riconosce con legge, la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da:

- a) sentenze esecutive;
- b) copertura dei disavanzi di enti, società ed organismi controllati, o, comunque, dipendenti dalla Regione, purché il disavanzo derivi da fatti di gestione;
- c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, delle società di cui alla lettera b);
- d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;
- e) acquisizione di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa.

2. Per il pagamento la Regione può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione, della durata di tre esercizi finanziari compreso quello in corso, convenuto con i creditori.

3. Qualora il bilancio della Regione non rechi le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti al riconoscimento dei debiti fuori bilancio, la Regione è autorizzata a deliberare aumenti, sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote ad essa attribuite, nonché ad elevare ulteriormente la misura dell'imposta regionale di cui all' art. 17, comma 1, del decreto legislativo 21 dicembre 1990, n. 398, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita.

4. Al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio di cui al comma 1, lettera a), il Consiglio regionale provvede entro sessanta giorni dalla ricezione della relativa proposta. Decorso inutilmente tale termine, la legittimità di detto debito si intende riconosciuta.

(126) Articolo aggiunto dall' *art. 1, comma 1, lett. aa), D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126*, che ha sostituito l'intero Titolo III con gli attuali Titoli III, IV e V.

L. 31/12/2009, n. 196

Legge di contabilità e finanza pubblica.

Pubblicata nella Gazz. Uff. 31 dicembre 2009, n. 303, S.O.

Titolo V

LA COPERTURA FINANZIARIA DELLE LEGGI

Art. 17 Copertura finanziaria delle leggi

In vigore dal 9 settembre 2016

1. In attuazione dell'*articolo 81 della Costituzione*, fermo restando quanto previsto dall'*articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243*, e dall'*articolo 21 della presente legge*, 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, provvedendo alla contestuale copertura finanziaria dei medesimi oneri ai sensi del presente comma. Nel caso si verificano nuove o maggiori spese rispetto alle previsioni, alla compensazione dei relativi effetti finanziari si provvede ai sensi dei commi 12-bis, 12-ter e 12-quater. La copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate, è determinata esclusivamente attraverso le seguenti modalità: ⁽⁷⁹⁾

a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'*articolo 18*, restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali;

a-bis) mediante modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa; ⁽⁸⁰⁾

b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa. Ove dette autorizzazioni siano affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione delle risorse da utilizzare come copertura nello stato di previsione dell'entrata, disponendone il versamento. Per le risorse affluite alla Tesoreria statale, la congruità della copertura è valutata anche in relazione all'effettiva riduzione della capacità di spesa dei Ministeri; ⁽⁸¹⁾

c) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; resta in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale.

1.1. In ogni caso, per la copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri ovvero minori entrate non possono essere utilizzate le risorse derivanti dalla quota dell'otto per mille del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche attribuita alla diretta gestione statale ai sensi dell'*articolo 47, secondo comma, della legge 20 maggio 1985, n. 222*, né quelle derivanti dall'autorizzazione di spesa concernente la quota del cinque per mille del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, di cui all'*articolo 1, comma 154, della legge 23 dicembre 2014, n. 190*, che risultino effettivamente utilizzate sulla base delle scelte dei contribuenti. ⁽⁸²⁾

1-bis. Le maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente non possono essere utilizzate per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e sono finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica. ⁽⁷⁷⁾

2. Le leggi di delega comportanti oneri recano i mezzi di copertura necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi. Qualora, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, la quantificazione degli stessi è effettuata al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi. I decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie. A ciascuno schema di decreto legislativo è allegata una relazione tecnica, predisposta ai sensi del comma 3, che dà conto della neutralità finanziaria del medesimo decreto ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura.

3. Fermo restando quanto previsto dal comma 2, i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati di una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti. Alla relazione tecnica è allegato un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. Nella relazione sono indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare secondo le norme di cui ai regolamenti

maggior onere risultante dall'attività di monitoraggio di cui al comma 12, allo stesso si provvede, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, mediante riduzione degli stanziamenti iscritti negli stati di previsione della spesa, nel rispetto dei vincoli di spesa derivanti dalla lettera a) del comma 5 dell'articolo 21. Gli schemi dei decreti di cui ai precedenti periodi sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari, da rendere entro il termine di sette giorni dalla data della trasmissione. Gli schemi dei decreti sono corredati di apposita relazione che espone le cause che hanno determinato gli scostamenti, anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri previsti dalle predette leggi. Qualora le Commissioni non si esprimano entro il termine di cui al terzo periodo, i decreti possono essere adottati in via definitiva. ⁽⁸⁶⁾

12-ter. Nel caso di scostamenti non compensabili nel corso dell'esercizio con le misure di cui al comma 12-bis, si provvede ai sensi del comma 13. ⁽⁸⁶⁾

12-quater. Per gli esercizi successivi a quello in corso, alla compensazione degli effetti che eccedono le previsioni si provvede con la legge di bilancio, ai sensi dell'articolo 21, comma 1-ter, lettera f), adottando prioritariamente misure di carattere normativo correttive della maggiore spesa. ⁽⁸⁶⁾

13. Il Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione. La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri, fermo restando quanto disposto in materia di personale dall'articolo 61 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. ⁽⁸⁷⁾

14. Le disposizioni contenute nei provvedimenti legislativi di iniziativa governativa che prevedono l'incremento o la riduzione di stanziamenti di bilancio indicano anche le missioni di spesa e i relativi programmi interessati.

(77) Comma inserito dall'art. 3, comma 1, lett. b), L. 7 aprile 2011, n. 39, a decorrere dal 13 aprile 2011, ai sensi di quanto disposto dall'art. 8, comma 1, della medesima L. 39/2011.

(78) Comma così modificato dall'art. 7, comma 1, lett. f), L. 7 aprile 2011, n. 39, a decorrere dal 13 aprile 2011, ai sensi di quanto disposto dall'art. 8, comma 1, della medesima L. 39/2011.

(79) Alinea così modificato dall'art. 3, comma 1, lett. a), L. 4 agosto 2016, n. 163.

(80) Lettera inserita dall'art. 3, comma 1, lett. b), n. 1), L. 4 agosto 2016, n. 163.

(81) Lettera così sostituita dall'art. 3, comma 1, lett. b), n. 2), L. 4 agosto 2016, n. 163.

(82) Comma inserito dall'art. 3, comma 1, lett. c), L. 4 agosto 2016, n. 163.

(83) Comma inserito dall'art. 3, comma 1, lett. d), L. 4 agosto 2016, n. 163.

(84) Comma così modificato dall'art. 3, comma 1, lett. e), L. 4 agosto 2016, n. 163.

(85) Comma così sostituito dall'art. 3, comma 1, lett. f), L. 4 agosto 2016, n. 163, che ha sostituito l'originario comma 12 con gli attuali commi 12, 12-bis, 12-ter e 12-quater.

(86) Comma inserito dall'art. 3, comma 1, lett. f), L. 4 agosto 2016, n. 163, che ha sostituito l'originario comma 12 con gli attuali commi 12, 12-bis, 12-ter e 12-quater.

(87) Comma così modificato dall'art. 3, comma 1, lett. g), L. 4 agosto 2016, n. 163.

L. 31/12/2009, n. 196**Legge di contabilità e finanza pubblica.****Pubblicata nella Gazz. Uff. 31 dicembre 2009, n. 303, S.O.****Art. 19 Leggi con oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico****In vigore dal 9 settembre 2016**

1. Le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali.

2. Ai sensi dell'*articolo 81, terzo comma, della Costituzione*, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'*articolo 17*. ⁽⁹⁰⁾

(90) Comma così modificato dall'*art. 3, comma 2, L. 4 agosto 2016, n. 163*.

Statuto della Regione Calabria

Legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25

(...)

TITOLO V PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DELLE LEGGI E DEI REGOLAMENTI REGIONALI

Articolo 39 (Iniziativa legislativa)

1. L'iniziativa della legge regionale compete alla Giunta regionale, a ciascun Consigliere regionale, a ciascun Consiglio provinciale, a ciascun Consiglio comunale dei capoluoghi di Provincia, a non meno di tre Consigli comunali la cui popolazione sia complessivamente superiore ai diecimila abitanti, agli elettori della Regione in numero non inferiore a cinquemila, nonché al Consiglio delle Autonomie locali di cui all'articolo 48.
2. L'iniziativa legislativa viene esercitata mediante la presentazione al Presidente del Consiglio regionale di un progetto di legge redatto in articoli e illustrato da una relazione descrittiva e, nel caso comporti spese a carico del bilancio regionale, da una relazione tecnico- finanziaria.
3. Le ulteriori modalità per l'esercizio del diritto di iniziativa dei Consigli provinciali e comunali e degli stessi elettori sono stabilite da apposita legge regionale.
4. Le proposte di legge presentate al Consiglio regionale decadono con la fine della legislatura, escluse quelle di iniziativa popolare.

(...)

TITOLO VIII FINANZA, BILANCIO, DEMANIO E PATRIMONIO

(...)

Articolo 52 (Ordinamento contabile)

1. L'ordinamento contabile, il bilancio di previsione annuale e il bilancio pluriennale della Regione sono disciplinati con legge regionale, nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del patto di stabilità comunitario.
2. La legge stabilisce i termini per l'approvazione del bilancio.
3. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per un periodo non superiore complessivamente a quattro mesi.
4. Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.
5. Ogni altra legge che comporti nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.

Regolamento interno del Consiglio regionale

D.C.R. 27 maggio 2005, n. 5

(...)

CAPO XI

Dell'iniziativa delle leggi e dei regolamenti di competenza del Consiglio

Articolo 63

(Iniziativa legislativa e regolamentare)

1.L'iniziativa della legge regionale compete alla Giunta, a ciascun Consigliere regionale, a ciascun Consiglio provinciale, a ciascun Consiglio comunale dei capoluoghi di Provincia, a non meno di tre Consigli comunali, la cui popolazione sia complessivamente superiore a diecimila abitanti, agli elettori della Regione in numero non inferiore a cinquemila, nonché al Consiglio delle Autonomie Locali.

2.L'iniziativa delle leggi si esercita mediante la presentazione al Presidente del Consiglio di proposte redatte in articoli, illustrate da una relazione descrittiva e, nel caso comportino spese a carico del bilancio regionale, da una relazione tecnico-finanziaria

3. Nel caso di proposte presentate dalla Giunta regionale deve essere allegata la relativa delibera di Giunta.

4.L'iniziativa dei regolamenti di competenza del Consiglio compete a ciascun Consigliere e alla Giunta regionale.

5.L'iniziativa dei provvedimenti amministrativi rientranti nell'autonomia contabile e funzionale dell'Assemblea compete all'Ufficio di Presidenza, sentita, ove previsto da specifiche norme regolamentari, la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi.

6. Le proposte, contrassegnate con un numero progressivo, sono distribuite ai Consiglieri regionali nel più breve tempo possibile.

Articolo 64

(Ammissibilità delle proposte di legge)

1. Il Presidente del Consiglio con l'assegnazione di cui al successivo articolo 66 dichiara l'ammissibilità della proposta di legge.

2. Il Presidente del Consiglio con decisione motivata dichiara inammissibili le proposte di legge ai sensi del primo comma dell'art. 63, nel caso in cui siano palesemente esorbitanti da ogni profilo di competenza regionale, ovvero manchino dell'articolato o della relazione descrittiva o, nel caso in cui comportino oneri a carico del bilancio della Regione, manchino della relazione tecnico finanziaria.

3. Avverso la decisione del Presidente, il titolare della proposta può richiedere che il Consiglio regionale si pronunci sulla sua ammissibilità. Il Consiglio regionale delibera a maggioranza

assoluta, sentiti eventualmente due Consiglieri a favore, compreso il proponente, e due contrari per non più di tre minuti ciascuno.

(...)

CAPO XIII
Dell'esame in Consiglio

(...)

Articolo 93
(Presentazione degli articoli aggiuntivi e degli emendamenti)

1. Gli articoli aggiuntivi e gli emendamenti sono, di regola, presentati e svolti nelle Commissioni. Se sono respinti in Commissione, possono essere ripresentati in Assemblea, almeno 24 ore prima della seduta fissata per l'esame della proposta di legge.
2. I nuovi articoli aggiuntivi o emendamenti debbono essere presentati almeno 24 ore prima della seduta fissata per l'esame della proposta di legge.
3. Qualora gli articoli aggiuntivi o gli emendamenti importino maggiori spese o diminuzione di entrate, debbono essere corredati da una relazione tecnico finanziaria che illustra chiaramente la copertura della maggiore spesa o della minore entrata. Ove manchi o è carente la relazione tecnico-finanziaria il Presidente dichiara inammissibile la proposta. Se i proponenti insistono, sull'ammissibilità decide l'Assemblea per alzata di mano, senza discussione.
4. Il Presidente ha la facoltà di negare l'accettazione e lo svolgimento di ordini del giorno, articoli aggiuntivi o emendamenti che siano formulati con frasi sconvenienti, o siano relativi ad argomenti del tutto estranei all'oggetto della discussione, e può rifiutarsi di metterli in votazione. Se il consigliere insiste e il Presidente ritenga opportuno consultare l'Assemblea, questa decide senza discussione per alzata di mano.



CORTE COSTITUZIONALE



Sentenza **147/2018**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente **LATTANZI** - Redattore **PROSPERETTI**

Udienza Pubblica del **22/05/2018** Decisione del **22/05/2018**

Deposito del **11/07/2018** Pubblicazione in G. U. **18/07/2018**

Norme impugnate: Artt. 1, c. 3° e 4°, lett. a), 2, c. 1°, 3 e 4 della legge della Regione Campania 22/05/2017, n. 13.

Massime:

Atti decisi: **ric. 52/2017**

SENTENZA N. 147

ANNO 2018

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 3 e 4, lettera a), 2, comma 1, 3 e 4, della legge della Regione Campania 22 maggio 2017, n. 13 (Istituzione del servizio di sociologia del territorio della Regione Campania), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 21-27 luglio 2017, depositato in cancelleria il 28 luglio 2017, iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2018 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 21 luglio 2017, depositato in cancelleria il 28 luglio 2017 e iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, in riferimento agli artt. 3, 81, terzo comma, 97 e 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma della Costituzione, gli artt. 1, commi 3 e 4, lettera a); 2, comma 1; 3 e 4, della legge della Regione Campania 22 maggio 2017, n. 13 (Istituzione del servizio di sociologia del territorio della Regione Campania).

1.1. Il ricorrente, dopo aver analizzato il contenuto degli artt. 1, commi 3 e 4, lettera a), 2, comma 1, e 3 della legge reg. Campania n. 13 del 2017, che istituiscono il Servizio di sociologia del territorio, definendo compiti, attività e requisiti degli operatori sociologi, ritiene che questi, ponendosi in contrasto con le norme interposte di cui all'art. 1 della legge 23 marzo 1993, n. 84 (Ordinamento della professione di assistente sociale e istituzione dell'albo professionale) e di cui all'art. 12 della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), violino il principio fondamentale della legislazione che riserva allo Stato l'individuazione delle figure professionali nella materia delle «professioni», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia, al riguardo, che questa Corte ha costantemente affermato che la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle «professioni» deve rispettare il principio fondamentale secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni solo la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale.

Inoltre, a parere del ricorrente, le norme impuginate, attribuendo ai sociologi lo svolgimento, in via esclusiva, di attività che l'art. 1 della legge n. 84 del 1993 riserva, invece, alla professione di assistente sociale, violerebbero anche i principi di «razionalità» e di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui, rispettivamente, agli artt. 3 e 97 Cost.

Infine, dopo aver rilevato che la figura dell'operatore sociologo non risulta contemplata nel Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) relativo alla revisione del sistema di classificazione del personale del comparto delle «Regioni-Autonomie locali» del 31 marzo 1999 (che disciplina, ai sensi dell'art. 1, il sistema di classificazione professionale del personale con rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato e determinato, escluso solo quello con qualifica dirigenziale, del comparto Regioni e Autonomie locali), il ricorrente sostiene che le norme impuginate, introducendo una nuova disciplina dei rapporti di diritto privato regolati dal codice civile tramite i contratti collettivi, violerebbero anche l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'«ordinamento civile».

1.2. Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 4 della legge reg. Campania n. 13 del 2017, sostenendo che tale disposizione, secondo cui l'amministrazione regionale provvede agli oneri conseguenti all'istituzione del «Servizio di sociologia del territorio» con le risorse disponibili per la realizzazione dei Piani sociali di zona, non contiene alcuna quantificazione di tali oneri di spesa, ponendosi, conseguentemente, in contrasto con l'art. 19, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), a tenore del quale «[l]e leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali», e con il principio di copertura finanziaria di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

A conforto di tale tesi, il Presidente del Consiglio dei ministri richiama, in particolare, la sentenza di questa Corte n. 181 del 2013 che, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di una norma regionale che non quantificava gli oneri finanziari derivanti dalla sua applicazione, ha affermato che il comma 1 dell'art. 19 della legge n. 196 del 2009 specificativo «del precetto di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., prescrive quale presupposto della copertura finanziaria la previa quantificazione della spesa o dell'onere, per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita». In proposito, il ricorrente evidenzia, inoltre, che la Corte ha, più volte, precisato che «il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira» (sentenza n. 359 del 2007), chiarendo che la copertura di nuove spese «deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri» (sentenza n. 213 del 2008).

2.– Il 10 agosto 2017 la Regione Campania si è costituita in giudizio sostenendo l'infondatezza del ricorso, senza, tuttavia, motivare al riguardo. Successivamente, il 27 aprile 2018, la difesa regionale ha depositato una memoria, affermando, in particolare, l'inammissibilità delle censure relative all'art. 2 della legge reg. Campania n. 13 del 2017 e, comunque, l'infondatezza delle questioni.

2.1.– A fondamento della dedotta inammissibilità, la difesa della Regione eccepisce che le previsioni dell'art. 2 della legge reg. Campania n. 13 del 2017 non implicherebbero, in alcun modo, considerate ex se, che l'espletamento del nuovo servizio regionale debba essere svolto da un operatore sociologo piuttosto che da un assistente sociale.

2.2.– Nel merito, la Regione Campania ritiene infondate tutte le censure avanzate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Le norme impugnate, a parere della difesa regionale, non istituirebbero, infatti, una nuova figura professionale, limitandosi a prevedere, nell'ambito del sistema dei servizi sociali regionali, il «Servizio di sociologia del territorio», al solo scopo di garantire ai cittadini un più efficace accesso alle prestazioni sociali attinenti alle discipline sociologiche.

Più precisamente, la Regione Campania avrebbe inteso istituire il Servizio di sociologia del territorio per ciascun ambito territoriale e, in un'ottica di efficienza, avrebbe previsto in esso la presenza di almeno un operatore sociologo. Nessuna nuova professione verrebbe, quindi, istituita dalle norme impugnate, come comprovato dalla circostanza che le disposizioni censurate non individuano per l'operatore sociologo né un percorso professionale, né un percorso formativo, né stabiliscono requisiti o criteri specifici volti a consentire l'accesso alle relative mansioni.

La difesa regionale ritiene insussistente anche l'asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'«ordinamento civile». La legge regionale, ad avviso della parte resistente, non conterrebbe, infatti, alcuna regolamentazione di istituti tipici del rapporto di lavoro.

In particolare, la Regione evidenzia che il mancato riferimento al profilo del sociologo nel Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL), comparto Regioni ed Autonomie locali, del 31 marzo del 1999, che disciplina il sistema di classificazione professionale del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e determinato, non assume alcun rilievo nel caso, in quanto i profili professionali sono indicati, per ciascuna categoria, a titolo meramente esemplificativo e non tassativo.

A parere della Regione, infine, sarebbe infondato anche il motivo di ricorso con cui si denuncia l'illegittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 4 della legge reg. Campania n. 13 del 2017, per l'asserito contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., con riferimento alla norma interposta di cui all'art. 19, comma 1, della legge n. 196 del 2009. Ciò in quanto il legislatore regionale avrebbe espressamente previsto, nell'impugnata disposizione, che dall'attuazione della legge reg. n. 13 del 2017 non derivino ulteriori oneri e spese a carico del bilancio regionale, stabilendo che all'esecuzione della legge si provveda con le risorse già stanziare e disponibili per la realizzazione dei piani sociali di zona.

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 1, commi 3 e 4, lettera a); 2, comma 1; 3 e 4, della legge della Regione Campania 22 maggio 2017, n. 13 (Istituzione del servizio di sociologia del territorio della Regione Campania).

Il ricorrente sostiene che le disposizioni impugnate di cui agli artt. 1, commi 3 e 4, lettera a), 2, comma 1, e 3 della legge reg. Campania n. 13 del 2017, che istituiscono il Servizio di sociologia del territorio, definendo compiti, attività e requisiti degli operatori sociologi, contrastando con le norme statali previste dall'art. 1 della legge 23 marzo 1993, n. 84 (Ordinamento della professione di assistente sociale e istituzione dell'albo professionale) e dall'art. 12 della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), violano il principio fondamentale della legislazione statale che, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione in materia di «professioni», riserva allo Stato l'individuazione delle figure professionali, nonché, attribuendo ai sociologi lo svolgimento, in via esclusiva, di compiti e attività operative che l'art. 1 della legge n. 84 del 1993 riserva, invece, alla professione di assistente sociale, violano i principi di razionalità e di buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

Le dette norme, inoltre, ad avviso del ricorrente, disciplinando rapporti di diritto privato regolati dal codice civile tramite i contratti collettivi, violerebbero anche la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile», stabilita dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 4 della medesima legge reg. Campania n. 13 del 2017, ritenendo che questa disposizione, secondo cui l'amministrazione regionale provvede agli oneri conseguenti all'istituzione del «Servizio di sociologia del territorio» con le risorse disponibili per la realizzazione dei Piani sociali di zona, non quantificando gli oneri finanziari derivanti dall'applicazione della legge, si ponga in contrasto con l'art. 19, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), a tenore del quale «[l]e leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali», violando così il principio di copertura finanziaria stabilito dall'art. 81, terzo comma, Cost.

La mancata quantificazione degli oneri finanziari derivanti dall'applicazione della nuova legge regionale renderebbe, infatti, a parere del ricorrente, assolutamente inadeguato il rinvio, contenuto nella norma impugnata, alle risorse disponibili per la realizzazione dei piani sociali di zona, in quanto gli oneri conseguenti all'applicazione della legge potrebbero essere di entità superiore alla capienza delle risorse disponibili.

2.– La Regione Campania si è costituita in giudizio chiedendo, preliminarmente, di dichiarare l'inammissibilità della questione avente ad oggetto l'art. 2 della legge reg. Campania n. 13 del 2017 e, comunque, la non fondatezza di tutte le questioni sollevate.

3.– Deve, innanzitutto, essere respinta l'eccezione di inammissibilità formulata dalla difesa regionale, in quanto tale eccezione, fondata sull'assunto che l'espletamento del nuovo servizio regionale possa essere svolto, indifferentemente, da un assistente sociale piuttosto che da un operatore sociologo, riguarda, in realtà, il merito delle questioni in esame. Ciò in quanto l'art. 2 della legge reg. Campania n. 13 del 2017, elencando i compiti e le attività del Servizio di sociologia del territorio, appare indispensabile, nell'economia del testo normativo, per ricostruire le funzioni assegnate ai sociologi e oggetto delle censure.

4. Le questioni possono essere esaminate nell'ordine risultante dal ricorso.

5. Le questioni aventi ad oggetto gli artt. 1, commi 3 e 4, lettera a), 2, comma 1, 3 della legge reg. Campania n. 13 del 2017 non sono fondate con riferimento ai parametri costituzionali evocati, anche se va dichiarata comunque l'illegittimità costituzionale di tali disposizioni in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, come di seguito specificato.

Invero, questa Corte, con orientamento ormai costante, ha affermato che «la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle “professioni” deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali» (sentenza n. 98 del 2013).

Nel caso in esame, però, le norme impugnate non introducono alcuna nuova figura professionale, limitandosi ad istituire un nuovo servizio sociale regionale, il Servizio di sociologia del territorio, da garantire in ogni ambito territoriale con la presenza di almeno un operatore sociologo.

Inoltre, l'art. 3 della legge reg. Campania n. 13 del 2017 precisa che l'istituito Servizio di sociologia del territorio si avvale per «lo svolgimento delle proprie funzioni di sociologi professionisti che esercitano la professione ai sensi di legge», facendo inequivoco rinvio alla disciplina statale vigente in materia.

Sotto altro profilo, neppure potrebbe ritenersi che le disposizioni impugnate attribuiscono ai sociologi funzioni che l'art. 1 della legge n. 84 del 1993 assegna, invece, alla professione di assistente sociale. L'intervento «per la prevenzione, il sostegno e il recupero di persone, famiglie, gruppi e comunità in situazioni di bisogno e di disagio» è, infatti, attribuito dalla disciplina statale agli assistenti sociali, ma ciò non esclude, evidentemente, che, in una ottica professionale diversa, possano intervenire nella medesima situazione, data la genericità della previsione normativa, anche altri professionisti.

Questa necessaria (e indispensabile) interferenza di funzioni tra professioni è, d'altronde, riconosciuta anche dalla recente legge 11 gennaio 2018, n. 3 (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) che, all'art. 5, istituendo l'area delle professioni sociosanitarie, indica la necessità di individuare «nuovi profili professionali sociosanitari», che «non trovino rispondenza in professioni già riconosciute», e riconduce nella detta area i «preesistenti profili professionali di operatore socio-sanitario, assistente sociale, sociologo ed educatore professionale».

L'impianto complessivo, lo scopo ed il contenuto precipuo della impugnata legge regionale possono, quindi, essere intesi come volti semplicemente ad assicurare ai cittadini della Regione Campania una serie di servizi specifici della professione del sociologo, senza interferire in alcun modo nell'ambito delle competenze attribuite a questo dalla disciplina statale.

Alla luce di tali considerazioni appaiono infondate anche le dedotte violazioni del principio di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost., e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 Cost. Ciò in quanto nessuna violazione dei detti principi può discendere dalle norme denunciate che, come rilevato, non disciplinano una professione, ampliandone o restringendone le attività di spettanza, ma si limitano ad istituire un servizio regionale aperto anche ai laureati in sociologia.

Né, infine, ricorrono, nel caso, gli estremi di una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che assegna alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile.

Le disposizioni impugnate non contengono, infatti, alcuna statuizione volta a regolamentare istituti tipici riconducibili alla materia dell'ordinamento civile di competenza legislativa statale. Peraltro, nessun pregio potrebbe attribuirsi al fatto che l'operatore sociologo non risulti contemplato tra le figure

professionali prese in considerazione dal CCNL Regioni ed Autonomie locali del 31 marzo 1999, in quanto le relative previsioni non hanno carattere tassativo.

6. Nondimeno, come si è detto, la questione avente ad oggetto l'art. 4 della legge reg. Campania n. 13 del 2017 è fondata con riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

L'art. 19, comma 1, della legge n. 196 del 2009, inserito nel Titolo V della stessa legge (La copertura finanziaria delle leggi), dispone, in relazione agli oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico, che: «[l]e leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali». Detta disposizione, specificativa del precetto di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., prescrive quale presupposto della copertura finanziaria la previa quantificazione della spesa, per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita.

Dall'esame della disposizione impugnata si evince, con chiarezza, che la norma scrutinata non contiene alcuna quantificazione della spesa derivante dall'applicazione della legge reg. Campania n. 13 del 2017.

Né potrebbe ritenersi che la legge in questione non implichi nuove e maggiori spese, come invece sostenuto dalla difesa regionale, considerato che questa istituisce un nuovo servizio sociale regionale, il Servizio di sociologia del territorio, di cui garantisce l'attivazione, in ogni ambito territoriale, con la presenza di almeno un operatore sociologo.

Neppure, in assenza della quantificazione della spesa, potrebbe considerarsi adeguato il rinvio fatto dalla norma censurata alle risorse disponibili per la realizzazione dei piani sociali di zona «nell'ambito della dotazione della Missione 12 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia), Programma 7 (Programmazione e governo della rete dei servizi sociosanitari e sociali), Titolo 1 del Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2017-2019». Ciò in quanto, evidentemente, l'ammontare della spesa potrebbe essere superiore a quello delle risorse disponibili.

Dunque, l'art. 4 della legge reg. Campania n. 13 del 2017 contrasta con l'art. 81, terzo comma, Cost. e, pertanto, ne deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale.

7.– Va rilevato che tutte le disposizioni della legge reg. Campania n. 13 del 2017, compresi gli artt. 5 e 6 non impugnati, recanti, rispettivamente, le disposizioni transitorie e quelle di disciplina dell'entrata in vigore della legge, sono funzionali all'istituzione del Servizio di sociologia del territorio e all'inserimento di tale servizio nell'ambito dei piani sociali di zona.

Ne deriva l'inscindibile connessione esistente tra l'art. 4 e tutte le altre disposizioni della legge reg. Campania n. 13 del 2017, insuscettibili di attuazione in carenza di finanziamento, per cui l'illegittimità costituzionale del primo deve estendersi in via consequenziale alle seconde, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Campania 22 maggio 2017, n. 13 (Istituzione del servizio di sociologia del territorio della Regione Campania);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 5 e 6 della legge della Regione Campania n. 13 del 2017.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 luglio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.

Corte cost., Sent., (ud. 03/12/2013) 06-03-2014, n. 39

CONTABILITA' E BILANCIO DELLO STATO

Questioni di legittimità costituzionale

FRIULI VENEZIA GIULIA

Fatto Diritto P.Q.M.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Gaetano SILVESTRI Presidente
- Luigi MAZZELLA Giudice
- Sabino CASSESE "
- Giuseppe TESAURO "
- Paolo Maria NAPOLITANO "
- Giuseppe FRIGO "
- Alessandro CRISCUOLO "
- Paolo GROSSI "
- Giorgio LATTANZI "
- Aldo CAROSI "
- Marta CARTABIA "
- Sergio MATTARELLA "
- Mario Rosario MORELLI "
- Giancarlo CORAGGIO "
- Giuliano AMATO "

ha pronunciato la seguente

Svolgimento del processo

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 16, 3, comma 1, lettera e), 6, commi 1, 2 e 3, e 11-bis del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio del 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, promossi dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione autonoma Sardegna con ricorsi notificati il 5 febbraio 2013, depositati in cancelleria l'8, il 12 e il 15 febbraio 2013 e rispettivamente iscritti ai nn. 17, 18 e 20 del registro ricorsi 2013.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 3 dicembre 2013 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e per la Provincia autonoma di Trento, Tiziana Ledda per la Regione autonoma Sardegna e l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio

1.- Con ricorso notificato il 5 febbraio 2013 e depositato nella cancelleria di questa Corte il successivo 8 febbraio (reg. ric. n. 17 del 2013), la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha promosso questioni di legittimità costituzionale relative a diverse disposizioni del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio del 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213.

1.1.- Tra le norme impugnate rientrano gli artt. 1, commi da 1 a 7 e da 9 a 12 e 16, 3, comma 1, lettera e), 6, commi 1, 2 e 3, e 11-bis, censurati dalla Regione ricorrente per violazione degli artt. 3, 24, 113, 116, 117, 118, 119, 127 e 134 della Costituzione, degli artt. 4, numeri 1) e 1-bis), 12, 13, 16, 18, 21, da 48 a 57, 41, 63 e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), degli artt. 33 e 36 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902 (Adeguamento ed integrazione delle norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia

Giulia) e degli artt. 3, 4, 6 e 9 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), nonché per contrasto con l'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) e con l'art. 1, commi 154 e 155, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011).

Premette la Regione ricorrente che specifiche norme statutarie e di attuazione dello statuto le attribuiscono autonomia organizzativa (art. 4, numero 1, dello statuto di autonomia) e competenza in materia di enti locali e di finanza locale (art. 4, numero 1-bis, dello statuto di autonomia e art. 9 del d.lgs. n. 9 del 1997), nonché di controlli sull'amministrazione regionale (Titolo V dello statuto) e di rapporti tra Stato e Regione (Titolo VII dello statuto). Ne conseguirebbe che, essendo la materia dei controlli statali sulle amministrazioni regionali e locali riconducibile ai suddetti titoli competenziali statuari, la disciplina dei suddetti controlli non può che rientrare nella competenza delle norme di attuazione dello statuto, con particolare riferimento all'art. 33 del d.P.R. n. 902 del 1975, come modificato dal decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, in materia di funzioni di controllo della sezione regionale della Corte dei conti).

Osserva la difesa regionale che l'impugnato d.l. n. 174 del 2012 detta disposizioni «in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali», con riguardo al rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni, già disciplinato, in via generale, dall'art. 3, comma 5, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), che limita il controllo della gestione nei confronti delle amministrazioni regionali alla verifica del «perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma», e dall'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), che consente alle Regioni a statuto speciale, nell'esercizio delle loro competenze, di adottare particolari discipline in materia, nel rispetto delle finalità di coordinamento della finanza pubblica e degli equilibri di bilancio e ferma restando la disciplina sui controlli sulla gestione delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia illustra quindi la disciplina dettata dalle norme impugnate, soffermandosi sulla relazione semestrale della Corte dei conti sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali (art. 1, comma 2), sul controllo delle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi delle Regioni e degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale, ampliato anche alle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività regionale e di servizi strumentali alla Regione (art. 1, commi 3 e 4), sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione (art. 1, comma 5), sulla relazione sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti (art. 1, comma 6), sugli effetti dei controlli introdotti (art. 1, comma 7), sui controlli sui gruppi dei consigli regionali (art. 1, commi 9 e da 10 a 12), sulla specifica clausola di salvaguardia riferita alle disposizioni dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 (art. 1, comma 16), sulla rinnovata disciplina sui controlli esterni sugli enti locali (art. 3, comma 1, lettera e), sull'estensione degli strumenti di controllo della gestione, nonché di analisi e revisione della spesa pubblica degli enti locali (art. 6), nonché sulla clausola di salvaguardia "generale" dell'art. 11-bis, il quale stabilisce che «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano attuano le disposizioni di cui al presente decreto nelle forme stabilite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione».

1.2.- Osserva la difesa regionale che dalla legislazione in materia di controlli sugli enti locali - richiamando esplicitamente l'art. 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786 (Disposizioni in materia di finanza locale), convertito, con modificazioni, dall'articolo unico della legge 26 febbraio 1982, n. 51, e l'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994 - conseguirebbe che il controllo di gestione della Corte dei conti sarebbe articolabile in controllo sulla gestione finanziaria e controllo sulla gestione amministrativa, essendo però le Regioni soggette soltanto al secondo, ed essendo la materia, per gli enti dotati di autonomia particolare, riservata agli statuti speciali e alle relative norme di attuazione.

1.2.1. - Al riguardo, la ricorrente richiama la sentenza n. 29 del 1995, con la quale la Corte costituzionale ha ritenuto costituzionalmente legittime le norme che estendono il controllo di gestione della Corte dei conti anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, qualificando la Corte dei conti come «organo posto al servizio dello Stato-comunità», dovendosi interpretare il controllo di gestione come «compito essenzialmente collaborativo posto al servizio di esigenze pubbliche costituzionalmente tutelate» (punto 9.2. del Considerato in diritto) che dovrebbe svolgersi esclusivamente sulla base delle leggi

regionali.

Rileva inoltre la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia che l'art. 7, comma 7, della legge n. 131 del 2003 ha allargato il controllo di gestione sulle Regioni a statuto ordinario alla verifica del «rispetto degli equilibri di bilancio», escludendo comunque, sia in virtù del riferimento espresso alle Regioni a statuto speciale (che, nell'esercizio della loro competenza, possono adottare particolari discipline inerenti a tale tipologia di controlli), sia in virtù di quanto disposto dall'art. 11, comma 1, della medesima legge n. 131 del 2003 (secondo cui: «Per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano resta fermo quanto previsto dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, nonché dall'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»), che la disposizione richiamata possa applicarsi agli enti dotati di autonomia particolare (sentenza di questa Corte n. 236 del 2004). Ad avviso della ricorrente, la materia dei controlli della Corte dei conti sulle Regioni a statuto speciale e sulle Province autonome sarebbe quindi espressamente riservata alle norme di attuazione degli statuti speciali, secondo quanto, tra l'altro, desumibile dall'apposita clausola di salvaguardia prevista dall'art. 20 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione): sul punto, è richiamata anche la sentenza di questa Corte n. 267 del 2006, e, in senso contrario, la sentenza n. 179 del 2007.

1.2.2.- La ricorrente Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia illustra quindi la disciplina statutaria e delle norme di attuazione in merito ai controlli della Corte dei conti, rilevando che: a) il Titolo V dello statuto di autonomia regola i controlli sull'amministrazione regionale, prevedendo che «il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione è esercitato, in conformità delle leggi dello Stato che disciplinano le attribuzioni della Corte dei conti, da una delegazione della Corte stessa, avente sede nel capoluogo della Regione»; b) il Titolo VII dello stesso statuto disciplina i rapporti tra Stato e Regione, senza prevedere ulteriori controlli; c) l'art. 33 del d.P.R. n. 902 del 1975, come sostituito dall'art. 3 del d.lgs. n. 125 del 2003, avrebbe dettato un'organica disciplina dei controlli che la sezione regionale della Corte dei conti può svolgere nei confronti della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, introducendo, accanto al giudizio di parificazione del rendiconto (affiancato dalla presentazione al Consiglio di una «dichiarazione in cui attesta l'affidabilità del conto e la legittimità e la regolarità delle relative operazioni»), il controllo di gestione, avente carattere collaborativo, in quanto i programmi annuali di controllo vengono deliberati anche sulla base delle richieste della Regione.

1.3.- Tanto premesso circa la disciplina dei controlli della Corte dei conti sulla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la difesa regionale deduce l'illegittimità dei commi da 2 a 9 e da 10 a 12 (con l'eccezione del comma 8) dell'impugnato art. 1 del d.l. n. 174 del 2012.

Osserva, anzitutto, la ricorrente che le norme impugnate, dichiaratamente rivolte, al fine di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica e di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, ad adeguare, ai sensi degli artt. 28, 81, 97, 100 e 119 Cost., il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni (art. 1, comma 1), verrebbero ad integrare l'art. 7, comma 7, della legge n. 131 del 2003, la cui inapplicabilità alle Regioni a statuto speciale sarebbe invece sempre stata pacifica.

In effetti, le clausole di salvaguardia previste dagli artt. 1, comma 16, e 11-bis del d.l. n. 174 del 2012, pur evitando la diretta applicazione delle disposizioni dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 agli enti ad autonomia differenziata, presupporrebbero comunque l'adeguamento dei loro ordinamenti a dette disposizioni, così vincolando in modo illegittimo o la potestà legislativa regionale (laddove l'adeguamento possa avvenire con legge regionale) o il contenuto delle norme di attuazione. Per tale ragione, la ricorrente ritiene di contestare anche le singole disposizioni dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 «per il loro contenuto». Tali disposizioni sarebbero naturalmente a fortiori illegittime qualora si dovesse ritenere che le citate clausole di salvaguardia siano inidonee ad evitare la diretta applicazione di dette disposizioni alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

1.3.1.- Viene anzitutto dedotta l'illegittimità costituzionale del comma 2, che, prevedendo che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti trasmettono ogni sei mesi ai Consigli regionali una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel semestre precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, si porrebbe in contrasto con l'art. 33 del d.P.R. n. 902 del 1975 - al quale è riservata la disciplina dei controlli della Corte dei conti sulla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - che invece prevede che la sezione regionale proceda alla valutazione degli effetti finanziari delle norme legislative che comportino spese riferendone con una o più relazioni al Consiglio stesso soltanto su richiesta dell'assemblea legislativa, violando, in tal modo, anche l'art. 116 Cost., che attribuisce alla Regione una speciale autonomia, l'autonomia finanziaria regionale, prevista dal Titolo IV dello statuto, e l'art. 65 dello stesso statuto, nella misura in cui l'adeguamento a detto comma 2 sia ritenuto obbligatorio ai sensi del comma 16 dell'art. 1, o, addirittura, direttamente applicabile alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

-OMISSIS-

Motivi della decisione

1.- Con tre ricorsi (rispettivamente registrati ai nn. 17, 20 e 18 del 2013), le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e la Provincia autonoma di Trento hanno promosso questioni di legittimità costituzionale relative a diverse disposizioni del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213. Tra le norme impugnate rientrano: l'art. 1, commi da 1 a 8 (aventi ad oggetto il rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni), 9 e da 10 a 12 (aventi ad oggetto i controlli sui gruppi consiliari dei consigli regionali), e 16 (riguardante le modalità di adeguamento degli ordinamenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome alle disposizioni introdotte dall'art. 1); l'art. 3, comma 1, lettera e) (avente ad oggetto i controlli esterni sugli enti locali); l'art. 6 (avente ad oggetto controlli sulla gestione economico-finanziaria finalizzati all'applicazione della revisione della spesa pubblica degli enti locali); l'art. 11-bis (relativo alla clausola di salvaguardia per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome).

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia si duole della lesione degli artt. 3, 24, 113, 116, 117, 118, 119, 127 e 134 della Costituzione, degli artt. 4, numeri 1) e 1-bis), 12, 13, 16, 18, 21, da 48 a 57, 41, 63 e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), degli artt. 33 e 36 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902 (Adeguamento ed integrazione delle norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) e degli artt. 3, 4, 6 e 9 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), nonché per contrasto con l'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) e con l'art. 1, commi 154 e 155, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011).

La Provincia autonoma di Trento lamenta la violazione degli artt. 54, numero 5), da 69 a 86, 103, 104, 107, 108 e 109 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché degli artt. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 473 (Norme di attuazione dello Statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di finanza locale), 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), 16 e 17 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), 2 e 6 del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto), come modificato dal decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 166 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, in materia di controllo della Corte dei conti).

La Regione Sardegna lamenta la lesione degli articoli 3, 116, 117, 118, 119 e 127 Cost., degli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 16, 19, 23, 24, 26, 33, 34, 35, 37, 46, 50, 54 e 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché degli articoli 1, 4, 5, 10 del decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 21 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna concernente il controllo sugli atti della Regione).

Il presente giudizio ha ad oggetto unicamente l'impugnazione delle disposizioni del d.l. n. 174 del 2012 ora indicate, mentre la trattazione delle questioni promosse dalle stesse ricorrenti nei confronti di ulteriori disposizioni dello stesso d.l. n. 174 del 2012 è riservata ad altre pronunce.

Stante l'evidente connessione esistente tra i tre ricorsi, aventi ad oggetto la stessa materia ed affidati a motivi identici, i relativi giudizi, come sopra delimitati, vanno riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

2.- La risoluzione delle questioni come sopra individuate presuppone che, in via preliminare, si identifichi la materia nella quale le impuginate disposizioni si collocano. Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, le norme censurate sono ascrivibili all'ambito materiale dell'«armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.), nel quale spetta al legislatore statale porre i principi fondamentali di riferimento (ex plurimis, sentenze n. 60 del 2013, n. 229 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995).

Questa Corte ha infatti più volte affermato che la disciplina posta dal legislatore statale in materia di controlli sugli enti territoriali ha assunto maggior rilievo a seguito dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, tra cui, in particolare, l'obbligo imposto agli Stati membri di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale. A tali vincoli, si riconnette essenzialmente la normativa nazionale sul "patto di stabilità interno", il quale coinvolge Regioni ed enti locali nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica scaturenti, appunto, dai richiamati vincoli europei, diversamente modulati negli anni in forza di disposizioni legislative, costantemente qualificate come «principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione» (sentenza n. 267 del 2006).

Ai fini della risoluzione di una parte delle questioni prospettate dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e dalla Provincia autonoma di Trento, occorre premettere alcune considerazioni sui rapporti tra le modalità del rispetto degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e del patto di stabilità interno, in relazione al quale si pongono in connessione di strumentalità alcune delle norme contenute nel decreto-legge n. 174 del 2012.

Il rispetto dei vincoli europei discende direttamente, oltre che dai principi di coordinamento della finanza pubblica, dall'art. 117, primo comma, Cost. e dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, ad assicurare in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013). Da ciò consegue la differenza tra i controlli di regolarità e legittimità contabile, attribuiti alla Corte dei conti al fine di prevenire squilibri di bilancio, e i controlli istituiti dalle autonomie speciali sulla contabilità degli enti insistenti sul loro territorio e, più in generale, sulla finanza pubblica di interesse regionale. Mentre questi ultimi sono resi nell'interesse della Regione stessa e delle Province autonome, quelli affidati alla Corte dei conti 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, essi possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio (sentenze n. 266 e n. 60 del 2013), che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza n. 226 del 1976). Detti controlli si risolvono in un esito alternativo, nel senso che devono decidere se i bilanci preventivi e successivi degli enti territoriali siano o meno rispettosi del patto di stabilità e del principio di equilibrio (sentenze n. 60 del 2013 e n. 179 del 2007). Cionondimeno, essi non impingono nella discrezionalità propria della particolare autonomia di cui sono dotati gli enti territoriali destinatari, ma sono mirati unicamente a garantire la sana gestione finanziaria, prevenendo o contrastando pratiche non conformi ai richiamati principi costituzionali.

In questo quadro, occorre anzitutto stabilire se le norme statali impugnate esprimano principi fondamentali idonei a vincolare il legislatore regionale e provinciale, anche se trattasi di enti ad autonomia speciale. Al riguardo, va richiamata la costante giurisprudenza di questa Corte, la quale ha chiarito che i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» - funzionali anche ad assicurare il rispetto del parametro dell'unità economica della Repubblica (sentenze n. 104, n. 79, n. 51, n. 28 del 2013, n. 78 del 2011) e a prevenire squilibri di bilancio (sentenza n. 60 del 2013) - sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome (ex plurimis, sentenze n. 229 del 2011; n. 120 del 2008, n. 169 del 2007). Ciò in riferimento alla necessità di preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli oggi ancor più pregnanti - da cui consegue la conferma dell'estensione alle autonomie speciali dei principi di coordinamento della finanza pubblica - nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012, che nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama, come già osservato, il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013).

Dinanzi ad un intervento legislativo statale di coordinamento della finanza pubblica riferito alle Regioni, e cioè nell'ambito di una materia di tipo concorrente, è naturale che da esso derivi una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possano esercitarsi le competenze legislative ed amministrative di Regioni e Province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante (fra le molte, sentenze n. 159 del 2008, n. 169 e n. 162 del 2007, n. 353 e n. 36 del 2004).

In base alla richiamata giurisprudenza di questa Corte, vanno preliminarmente accolti i rilievi dell'Avvocatura generale dello Stato circa la qualificazione delle disposizioni impugnate quali norme di «coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale», specie con riguardo al «rispetto dei

vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea».

3.- Ai fini della presente decisione, è inoltre opportuno osservare che le censure delle ricorrenti muovono da due presupposti fondamentali:

- 1) i controlli disciplinati dalle norme degli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione esaurirebbero la tipologia dei controlli attribuiti alla Corte dei conti negli ordinamenti delle autonomie speciali;
- 2) tutte le tipologie dei controlli sugli enti territoriali disciplinati dal legislatore statale devono avere comunque natura collaborativa, ancorché quest'ultimo sia libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controllo, purché tale controllo abbia un suo fondamento costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 29 del 1995; nonché n. 179 del 2007, n. 267 del 2006).

Il primo assunto da cui muovono le ricorrenti deve ritenersi errato. Questa Corte ha infatti precisato che controlli attribuiti alla Corte dei conti, disciplinati da norme statali analoghe a quelle denunciate, non si sovrappongono alle funzioni e ai compiti riservati alle autonomie speciali dalle norme statutarie e di attuazione evocate a parametro, atteso che le prime - come del resto quelle impugnate nell'odierno giudizio - disciplinano controlli, dichiaratamente finalizzati ad assicurare la sana gestione finanziaria degli enti territoriali, a prevenire squilibri di bilancio e a garantire il rispetto del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost. (tra le tante, sentenze n. 60 del 2013 e n. 179 del 2007), anche in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica.

Il secondo assunto da cui muovono le ricorrenti deve ritenersi, in linea di massima, condivisibile, con la precisazione - secondo quanto già affermato da questa Corte, anche in espresso riferimento a taluni dei controlli attribuiti alla Corte dei conti dalle norme impugnate - che la natura dei controlli sugli enti locali e sulle aziende sanitarie non produce, in sé, l'interferenza dei suddetti controlli con il piano dei controlli riservati alle amministrazioni degli enti dotati di autonomia speciale, atteso che «l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, piuttosto ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio, che si collocano pertanto su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e la regolarità dei conti» (sentenza n. 60 del 2013). E ciò in forza del diverso interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli - non soltanto in riferimento all'art. 100 Cost., ma anche agli artt. 81, 119 e 120 Cost. - rispetto a quelli spettanti alle autonomie speciali. Da questi ultimi infatti si differenziano, quanto a parametro e finalità perseguite, i controlli della Corte dei conti, attribuiti ad un organo di garanzia terzo e indipendente, a fini di tutela degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 29 del 1995; nonché sentenze n. 60 del 2013; n. 179 del 2007; n. 267 del 2006).

4.- È pertanto alla stregua dei richiamati orientamenti della giurisprudenza di questa Corte che occorre procedere allo scrutinio di costituzionalità delle norme impugnate.

-OMISSIS-

6.3.2.- Venendo al merito delle questioni riguardanti le disposizioni dell'art. 1 del decreto-legge in esame alle quali le Regioni autonome ricorrenti debbono, a norma del comma 16 dello stesso articolo, adeguare il proprio ordinamento, va scrutinata, in primo luogo, la censura con la quale la Regione autonoma Sardegna ha dedotto (come visto al punto 6.3.1.5.) che i commi da 1 a 8 dell'art. 1 del medesimo decreto-legge violano gli artt. 54 e 56 del proprio statuto speciale, in combinato disposto con l'art. 10 del d.P.R. n. 21 del 1978 e con l'art. 116 Cost., perché prevedono forme di controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria della Regione che, essendo «ulteriori e diverse» rispetto a quelle disciplinate dallo statuto e dalle relative norme di attuazione, potrebbero essere stabilite soltanto mediante una modificazione statutaria o con la normativa di attuazione dello statuto, entrambe da porre in essere secondo le procedure rispettivamente definite dagli invocati artt. 54 e 56 della legge cost. n. 3 del 1948.

La questione non è fondata.

Con gli impugnati commi da 2 a 8 dell'art. 1 del decreto-legge in esame (oltre che con i commi 9, 10, 11 e 12 dello stesso articolo), il legislatore statale ha adeguato il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni previsto dagli artt. 3, comma 5, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), e 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), al duplice fine - indicato dal comma 1 dell'art. 1 - del rafforzamento del coordinamento della finanza pubblica e della garanzia del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione

europea. Come si è visto al punto 2., le previsioni di siffatti controlli esterni sulla gestione finanziaria delle Regioni si collocano nell'ambito materiale di legislazione concorrente della «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.), nel quale spetta allo Stato dettare i principi fondamentali, e questi, come più volte sottolineato da questa Corte, «sono [...] opponibili» anche agli enti ad autonomia differenziata, in quanto anche la finanza di tali enti è parte della finanza pubblica allargata (sentenza n. 60 del 2013; nello stesso senso, sentenze n. 219 del 2013, n. 198 del 2012, n. 179 del 2007). Le attribuzioni della Corte dei conti in tema di controllo sulla gestione finanziaria delle amministrazioni pubbliche, del resto, trovano fondamento - come si è rammentato al punto 3. e come indicato dallo stesso comma 1 dell'art. 1 del d.l. in esame - oltre che nell'art. 100, secondo comma, Cost. (il cui riferimento al controllo della Corte dei conti «sulla gestione del bilancio dello Stato» deve oggi intendersi esteso al controllo sui bilanci di tutti gli enti che costituiscono, nel loro insieme, la finanza pubblica allargata), nella tutela dei principi del buon andamento dell'amministrazione (art. 97, primo comma, Cost.), della responsabilità dei funzionari pubblici (art. 28 Cost.), del tendenziale equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.) e del coordinamento della finanza delle Regioni con quella dello Stato, delle Province e dei Comuni (art. 119 Cost.), cioè di principi che sono anch'essi riferiti a tutti gli enti che fanno parte della finanza pubblica allargata. Ciò conferma che dette attribuzioni della Corte dei conti debbono imporsi, in modo uniforme - nei termini, naturalmente, che sono propri di una normativa di principio - nell'intero territorio nazionale, senza che esse «possano incontrare i limiti peculiari dell'autonomia speciale» (sentenza n. 219 del 2013; sul punto, si veda anche la sentenza n. 198 del 2012). Deve quindi concludersi che lo Stato, nell'esercizio della propria competenza a dettare i principi fondamentali nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica», ben può prevedere forme di controllo della Corte dei conti ulteriori rispetto a quelle disciplinate dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione. Peraltro, nella specie, non si ravvisa alcun contrasto con la normativa statutaria o di attuazione degli statuti. Da ciò l'infondatezza della questione promossa dalla Regione autonoma Sardegna.

6.3.3. - La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia impugna anche il comma 2 dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012, che introduce la relazione semestrale della sezione regionale della Corte dei conti ai consigli regionali sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. 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».

La questione non è fondata.

Il controllo introdotto trova fondamento costituzionale e riveste natura collaborativa. Questa Corte ha 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).

Alla luce della richiamata giurisprudenza della Corte, l'istituto disciplinato dalla norma impugnata, risulta funzionale da un lato ad ampliare il quadro degli strumenti informativi a disposizione del Consiglio, per consentire - come osserva l'Avvocatura dello Stato - 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; 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 d.l. in esame, dall'altro. Da ciò segue la non fondatezza della questione.

-OMISSIS-

P.Q.M.

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, promosse dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e dalla Provincia autonoma di Trento con i ricorsi indicati in epigrafe; riuniti i giudizi,

- 1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, del decreto-legge n. 174 del 2012, limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni;
- 2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, primo periodo, del decreto-legge n. 174 del 2012, limitatamente alle parole «che lo trasmette al presidente della Regione»;
- 3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, secondo periodo, del decreto-legge n. 174 del 2012, limitatamente alle parole «al presidente della regione per il successivo inoltra»;
- 4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, primo periodo, nella parte in cui prevede il «presidente della regione», anziché il «presidente del consiglio regionale»;
- 5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, terzo periodo, del decreto-legge n. 174 del 2012;
- 6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, quarto periodo, del decreto-legge n. 174 del 2012, nella parte in cui prevede che l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate consegue alla «decadenza di cui al presente comma», anziché all'omessa regolarizzazione di cui allo stesso comma 11;
- 7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 12, del decreto-legge n. 174 del 2012, là dove prevede che «La decadenza e l'obbligo di restituzione di cui al comma 11 conseguono» anziché prevedere che «L'obbligo di restituzione di cui al comma 11 consegue»;
- 8) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 16, del decreto-legge n. 174 del 2012, nella parte in cui impone alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano di adeguare il proprio ordinamento alle disposizioni dei commi 7, limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni; 10, primo periodo, limitatamente alle parole «che lo trasmette al presidente della Regione»; 10, secondo periodo, limitatamente alle parole «al presidente della regione per il successivo inoltra»; 11, primo periodo, nella parte in cui prevede il «presidente della regione», anziché il «presidente del consiglio regionale»; 11, terzo periodo; 11, quarto periodo, nella parte in cui prevede che l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate consegue alla «decadenza di cui al presente comma», anziché all'omessa regolarizzazione di cui allo stesso comma 11; 12, là dove prevede che «La decadenza e l'obbligo di restituzione di cui al comma 11 conseguono» anziché prevedere che «L'obbligo di restituzione di cui al comma 11 consegue»;
- 9) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 148, commi 2 e 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), come modificati dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, con efficacia nei confronti delle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna;
- 10) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 1 a 8, del decreto-legge n. 174 del 2012, promosse dalla Regione autonoma Sardegna, in riferimento agli artt. 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e agli articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, con il ricorso n. 20 del 2013;
- 11) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, del decreto-legge n. 174 del 2012, promossa dalla Regione autonoma Sardegna, in riferimento agli artt. 117 e 119 Cost. e agli articoli 3, 4, 5, 6, 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948, con il ricorso n. 20 del 2013;
- 12) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 16, del decreto-legge n. 174 del 2012, promosse dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento alle proprie «prerogative costituzionali», nonché al principio secondo cui la disciplina dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni o le Province ad autonomia differenziata spetta allo statuto speciale, oppure alle norme di attuazione statutaria o, comunque, all'accordo tra lo Stato e detti enti ad autonomia differenziata, con il ricorso n. 18 del 2013;
- 13) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 148, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, promossa dalla Regione autonoma Sardegna, in riferimento agli artt. 3, comma 1, lettera b), 6 e 46 della legge cost. n. 3 del 1948,

con il ricorso n. 20 del 2013;

14) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11-bis del decreto-legge n. 174 del 2012 promosse dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, per violazione degli artt. 3, 116, 117, 118 e 119 Cost. e del principio di ragionevolezza, nonché degli artt. 4, numero 1) e numero 1-bis), 12, 13, 19 e 41 del Titolo IV, e dell'art. 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e degli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 16, 19, 33, 34, 35, 46, 50 e 54 della legge cost. n. 3 del 1948, con i ricorsi, rispettivamente, n. 17 del 2013 e n. 20 del 2013;

15) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 174 del 2012 promossa dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, per violazione dell'art. 116 Cost., del Titolo IV e dell'art. 65 della legge cost. n. 1 del 1963, e dell'art. 33 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902 (Adeguamento ed integrazione delle norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia), con il ricorso n. 17 del 2013;

16) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, del decreto-legge n. 174 del 2012 promossa dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost. e all'art. 4, numero 1), della legge cost. n. 1 del 1963, con il ricorso n. 17 del 2013;

17) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 174 del 2012 promossa dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, in riferimento agli artt. 116 e 119 Cost., al Titolo IV della legge cost. n. 1 del 1963, all'art. 33 del d.P.R. n. 902 del 1975, agli artt. 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948 e dell'art. 10 del d.P.R. 16 gennaio 1978, n. 21 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna concernente il controllo sugli atti della Regione), con i ricorsi, rispettivamente, n. 17 del 2013 e n. 20 del 2013;

18) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, del decreto-legge n. 174 del 2012 promossa dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in riferimento all'art. 4, numero 1), della legge cost. n. 1 del 1963, e all'art. 33, comma 1, del d.P.R. n. 902 del 1975, con il ricorso n. 17 del 2013;

19) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 1 a 8, del decreto-legge n. 174 del 2012, promossa dalla Regione autonoma Sardegna, in riferimento agli artt. 119 Cost., 54 e 56 della legge cost. n. 3 del 1948, in combinato disposto con l'art. 10 del d.P.R. n. 902 del 1978 e con l'art. 116 Cost., con il ricorso n. 20 del 2013;

20) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 3 e 4, del decreto-legge n. 174 del 2012, promosse dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, in riferimento al Titolo IV e all'art. 65 della legge cost. n. 1 del 1963, agli artt. 33 e 36 del d.P.R. n. 902 del 1975, all'art. 33 della legge cost. n. 3 del 1948 e agli artt. 116, 127 e 134 Cost., con i ricorsi, rispettivamente, n. 17 del 2013 e n. 20 del 2013;

21) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, del decreto-legge n. 174 del 2012, limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale, promosse dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, per violazione degli artt. 24, 113, 116, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., del Titolo IV e dell'art. 65 della legge cost. n. 1 del 1963, dell'art. 33 del d.P.R. n. 902 del 1975, degli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 54 e 56 della legge cost. n. 3 del 1948, dell'art. 10 del d.P.R. n. 21 del 1978, con i ricorsi, rispettivamente, n. 17 del 2013 e n. 20 del 2013;

22) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 9, del decreto-legge n. 174 del 2012 promosse dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, in riferimento agli artt. 116, 117, terzo comma, 119 e 127 Cost., agli artt. 16, 18 e 21 della legge cost. n. 1 del 1963, all'art. 5 della legge statutaria 18 giugno 2007, n. 17 (Determinazione della forma di governo della Regione Friuli-Venezia Giulia e del sistema elettorale regionale, ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto di autonomia), agli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 19, 26, 33, 54 e 56 della legge cost. n. 3 del 1948 e agli artt. 1, 4 e 5 del d.P.R. n. 21 del 1978, con i ricorsi, rispettivamente, n. 17 del 2013 e n. 20 del 2013;

23) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 10, 11 e 12, del decreto-legge n. 174 del 2012, limitatamente alla parte in cui disciplinano le modalità di redazione e controllo relative ai rendiconti annuali di esercizio dei gruppi consiliari, promosse dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, in riferimento agli artt. 116, 117, terzo comma, 119 e 127 Cost., agli artt. 16, 18 e 21 della legge cost. n. 1 del 1963, all'art. 5 della legge statutaria n. 17 del 2007, agli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 19, 26, 33, 54 e 56 della legge cost. n. 3 del 1948 e agli artt. 1, 4 e 5 del d.P.R. n. 21 del 1978, con i ricorsi, rispettivamente, n. 17 del 2013 e n. 20 del 2013;

24) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 16, del decreto-legge n. 174 del 2012, nella parte in cui impone alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano di adeguare il proprio ordinamento alle disposizioni dei commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7, per quest'ultimo

limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi degli enti del Servizio sanitario nazionale, promosse dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, in riferimento agli artt. 7, 8, 15, 19, 26, 33, 35, 54 e 56 della legge cost. n. 3 del 1948, alle «prerogative costituzionali» della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, al Titolo IV e all'art. 65 della legge cost. n. 1 del 1963 e all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), nonché agli artt. 116, 117 e 119 Cost., con i ricorsi, rispettivamente, n. 17 del 2013 e n. 20 del 2013;

25) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 148, comma 1, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, promossa dalla Regione autonoma Sardegna, in riferimento agli artt. 3, comma 1, lettera b), 6 e 46 della legge cost. n. 3 del 1948, con il ricorso n. 20 del 2013;

26) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 148-bis, del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, promosse dalla Regione autonoma Sardegna, per violazione degli artt. 3, comma 1, lettera b), 6 e 46 della legge cost. n. 3 del 1948, con il ricorso registrato al n. 20 del 2013;

27) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 del d.l. n. 174 del 2012, promosse dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli artt. 3, 116 e 117, quarto comma, Cost., agli artt. 4, numero 1) e numero 1-bis), del Titolo IV e agli artt. 60, 63, comma 5, della legge cost. n. 1 del 1963, agli artt. 3, 4, 6 e 9 del d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), all'art. 33, comma 1, del d.P.R. n. 902 del 1975, all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e al principio dell'accordo che regola i rapporti finanziari tra Stato e Regioni speciali; all'art. 1, commi 154 e 155, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011), agli artt. 3, comma 1, lettera b), 6, 46, 54 e 56 della legge cost. n. 3 del 1948, all'art. 1 del d.P.R. n. 21 del 1978, agli artt. 79, 80, 81 e 104 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), all'art. 16 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), all'art. 6, comma 3-bis, del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto), all'art. 17 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), all'art. 4, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), con i ricorsi, rispettivamente, n. 17, n. 20 e n. 18 del 2013.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 febbraio 2014.

Depositata in Cancelleria il 6 marzo 2014.



CORTE COSTITUZIONALE

La Costituzione
della
Repubblica Ita
Carta dei diritti fondamentali dell
uomo dei valori, della cittadinanza
I Presidenti della Re
L'anno scorso

Sentenza **181/2013**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente GALLO - Redattore CAROSI

Udienza Pubblica del **18/06/2013** Decisione del **03/07/2013**

Deposito del **09/07/2013** Pubblicazione in G. U. **17/07/2013**

Norme impugnate: Art. 5 della legge della Regione Molise 07/08/2012, n. 19.

Massime: **37206 37207 37208**

Atti decisi: **ric. 163/2012**

SENTENZA N. 181

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 5 della legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 19 (Interventi in favore delle associazioni combattentistiche e d'arma), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15-18 ottobre 2012, depositato in cancelleria il 22 ottobre 2012 ed iscritto al n. 163 del registro ricorsi 2012.

Udito nell'udienza pubblica del 18 giugno 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato dello Stato Gesualdo d'Elia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato il 15-18 ottobre 2012 e depositato il 22 ottobre 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'articolo 5 della legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 19 (Interventi in favore delle associazioni combattentistiche e d'arma), pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Molise n. 19 del 16 agosto 2012.

La legge in questione prevede, a favore delle associazioni combattentistiche, d'arma e delle forze dell'ordine costituite ed operanti in Molise, la concessione di contributi finalizzati ad agevolare il conseguimento degli scopi istituzionali e sociali.

Il ricorrente sostiene che l'art. 5 della legge impugnata – stabilendo, nel comma 1, che agli oneri finanziari derivanti dalla applicazione della stessa si provveda con i fondi stanziati in sede di finanziamento della legge della Regione Molise 19 aprile 1985, n. 10 (Contributi a favore delle associazioni combattentistiche e d'arma), e, nel comma 2, che per gli anni successivi si provvede con le leggi di approvazione del bilancio regionale – violerebbe l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, in difetto della quantificazione dell'onere finanziario derivante dall'applicazione della legge.

Ad avviso del ricorrente, tale mancanza non potrebbe essere sopperita dal riferimento ai capitoli cui attingere, indicati nell'art. 7 della legge della Regione Molise n. 10 del 1985, a cui la disposizione impugnata rinvia, atteso che l'onere finanziario potrebbe essere di entità tale da rendere detti capitoli incapienti, risultando così violate le prescrizioni dell'art. 81, quarto comma, Cost. e l'obbligo di chiarezza e di solidità del bilancio che – come ritenuto dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 272 e n. 106 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010 – vincolerebbe anche il legislatore regionale.

Inoltre, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che il suddetto art. 7 risulterebbe abrogato dall'art. 4 della medesima legge impugnata, per cui il rinvio sarebbe meramente apparente, indicando dei capitoli che, menzionati in una norma espunta dall'ordinamento, non sarebbero più individuabili.

Secondo il ricorrente, dunque, la disposizione in esame contrasterebbe con l'art. 81, quarto comma, Cost., «in quanto priva della necessaria copertura finanziaria», con conseguente illegittimità costituzionale dell'intera legge.

2. – La Regione Molise non si è costituita.

3. – Nelle more del giudizio l'art. 1, comma 2, lettera b), della legge della Regione Molise 2 gennaio 2013, n. 1 (Abrogazioni e modifiche urgenti di norme di leggi regionali), ha sostituito l'art. 5, comma 1, della legge della Regione Molise n. 19 del 2012 con il seguente: «La presente legge non comporta oneri per l'esercizio finanziario 2012», lasciando invariato il comma 2 del medesimo articolo.

Considerato in diritto

1. – Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 5 della legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 19 (Interventi in favore delle associazioni combattentistiche e d'arma), in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

Il ricorrente sostiene che la disposizione censurata non quantificherebbe gli oneri finanziari derivanti dall'applicazione della legge. In ogni caso, il rinvio ai fondi stanziati in sede di finanziamento della legge della Regione Molise 19 aprile 1985, n. 10 (Contributi a favore delle associazioni combattentistiche e d'arma) – che disciplinava la materia precedentemente all'emanazione di quella impugnata – allocati sul capitolo n. 39470 del bilancio regionale ed indicati quale fonte di finanziamento per l'esercizio 2012 non costituirebbe valida copertura della spesa conseguente. Infatti, la mancata quantificazione degli oneri

finanziari derivanti dall'applicazione della legge regionale renderebbe assolutamente inadeguato il riferimento al capitolo in questione, in quanto detti oneri potrebbero essere di entità superiore alla capienza del capitolo stesso.

Dunque, secondo il ricorrente, non sarebbe sufficiente, in relazione ai requisiti di chiarezza e solidità del bilancio richiesti dalla giurisprudenza di questa Corte, indicare i capitoli cui si vuole attingere, in difetto di quantificazione della misura del prelievo finanziario. Ciò equivarrebbe all'integrale omissione dei mezzi di copertura, necessari ai sensi dell'art. 81, quarto comma, Cost.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, inoltre, sottolinea che la norma richiamata per la copertura finanziaria dall'art. 5 della legge impugnata risulterebbe contestualmente abrogata dall'art. 4, comma 1, della legge stessa. Anche sotto questo profilo, la norma sarebbe gravemente viziata, rinviando a poste di spesa non più esistenti per effetto dell'abrogazione della disposizione che le aveva istituite.

2. – La questione sollevata nei confronti dell'art. 5 della legge della Regione Molise n. 19 del 2012 è fondata.

Con riguardo alla formulazione originaria di detto articolo, il ricorrente lamenta, tra l'altro, la mancata indicazione degli oneri finanziari derivanti dall'applicazione della legge, non ritenendo sufficiente, ai fini della copertura prescritta dall'art. 81, quarto comma, Cost., il riferimento al capitolo richiamato dalla norma stessa.

Prima della discussione del ricorso, l'art. 1, comma 2, lettera b), della legge della Regione Molise 2 gennaio 2013, n. 1 (Abrogazioni e modifiche urgenti di norme di leggi regionali) ha sostituito il comma 1 della disposizione impugnata che, nella sua versione originaria, disponeva: «Agli oneri derivanti dall'applicazione della presente legge si provvede con i fondi stanziati in sede di finanziamento della legge regionale n. 10/1985». A seguito dell'intervenuta modifica, la disposizione attualmente è così articolata: «La presente legge non comporta oneri per l'esercizio finanziario 2012». Il comma 2 del medesimo art. 5 è rimasto invariato e prevede: «Per gli anni successivi si provvede con le rispettive leggi di approvazione del bilancio regionale».

Dall'esame delle due versioni del comma 1 dell'art. 5 si ricava che la prima di esse prevedeva la copertura per l'esercizio 2012 attraverso i fondi stanziati in sede di finanziamento della legge regionale n. 10 del 1985 mentre la seconda azzera ogni onere in relazione al menzionato esercizio. Per gli anni successivi, il comma 2 del medesimo articolo prescrive che la copertura degli oneri sia rinviata alle rispettive leggi di approvazione del bilancio regionale.

L'art. 19, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), inserito nel Titolo V della stessa legge (La copertura finanziaria delle leggi), dispone, in relazione agli oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico, che: «Le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali». Detta disposizione, specificativa del precetto di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., prescrive quale presupposto della copertura finanziaria la previa quantificazione della spesa o dell'onere, per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita.

Dall'esame delle disposizioni impugnate si evince con chiarezza che sia l'originaria versione del comma 1 dell'art. 5, sia il comma 2 del medesimo non contengono alcuna quantificazione della spesa derivante dall'applicazione della legge della Regione Molise n. 19 del 2012.

Rimane poi da esaminare la modifica apportata dalla legge della Regione Molise n. 1 del 2013 alla disposizione impugnata.

Indipendentemente da quanto sostenuto in udienza dal ricorrente – secondo cui il citato art. 5, comma 1, avrebbe avuto applicazione prima della sostituzione – quest'ultima non si può ritenere soddisfacente, perché nella sostanza riproduce la stessa norma, legittimando conseguentemente il

trasferimento della relativa impugnazione. Occorre considerare che l'intera legge della Regione Molise n. 19 del 2012 disciplina interventi consistenti in contributi alle associazioni combattentistiche che comportano tutti oneri a carico del bilancio per la loro attuazione. Per questo motivo anche il comma in questione, come riformulato dalla disposizione regionale nel frattempo intervenuta, la quale ne ha azzerato lo stanziamento per l'esercizio 2012, non ha alcun utile effetto nel contesto legislativo in cui si colloca, essendosi limitato a cancellare per l'esercizio 2012 le risorse necessarie a realizzare gli interventi previsti dalla legge regionale.

3. – Dunque, l'art. 5 della legge della Regione Molise n. 19 del 2012 contrasta, sia nella versione originaria sia in quella conseguente alla sostituzione operata dalla legge della Regione Molise n. 1 del 2013 – tanto con riguardo all'esercizio 2012 quanto con riferimento a quelli successivi – con l'art. 81, quarto comma, Cost. e, pertanto, ne deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale.

4. – In considerazione dell'inscindibile connessione esistente tra l'art. 5 e le altre disposizioni della legge della Regione Molise n. 19 del 2012, le quali prevedono una serie di interventi contributivi insuscettibili di attuazione in carenza di finanziamento, l'illegittimità costituzionale del primo deve estendersi in via consequenziale alle seconde, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 1 – nel testo in vigore prima della sostituzione operata dall'art. 1, comma 2, lettera b), della legge della Regione Molise 2 gennaio 2013, n. 1 (Abrogazioni e modifiche urgenti di norme di leggi regionali) – e 2, della legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 19 (Interventi in favore delle associazioni combattentistiche e d'arma);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge della Regione Molise n. 19 del 2012, nel testo sostituito dall'art. 1, comma 2, lettera b), della legge della Regione Molise n. 1 del 2013;

3) dichiara in via consequenziale – ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) – l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4 e 6 della legge della Regione Molise n. 19 del 2012.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 luglio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.



CORTE COSTITUZIONALE



Sentenza **179/2007**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente **BILE** - Redattore **MADDALENA**

Udienza Pubblica del **08/05/2007** Decisione del **23/05/2007**

Deposito del **07/06/2007** Pubblicazione in G. U. **13/06/2007**

Norme impugnate: Legge 23/12/2005, n. 266 (legge finanziaria 2006); discussione limitata all'art. 1, c. da 166° a 169°.

Massime: **31343 31344 31345 31346 31347 31348**

Atti decisi: **ric. 41/2006**

SENTENZA N. 179 ANNO 2007

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 166 a 169, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), promosso con ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia notificato il 27 febbraio 2006, depositato in cancelleria il 4 marzo 2006 ed iscritto al n. 41 del registro ricorsi 2006.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 maggio 2007 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Friuli-Venezia Giulia e l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato il 27 febbraio 2006 e depositato il successivo 4 marzo, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha sollevato, in riferimento all'art. 60 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006) e, tra queste, dei commi da 166 a 169 dell'art. 1.

Il comma 166 – rammenta la Regione ricorrente - «sottopone gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria al dovere di trasmettere alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo».

Il comma 167 attribuisce alla Corte dei conti il potere di definire «unitariamente criteri e linee guida cui debbono attenersi gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria nella predisposizione della relazione di cui al comma 166».

Il comma 168 stabilisce che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, qualora accertino, anche sulla base delle relazioni di cui al comma 166, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno, adottino specifica pronuncia e «vigilino» sull'adozione da parte dell'ente locale delle necessarie misure correttive e sul rispetto dei vincoli e limitazioni posti in caso di mancato rispetto delle regole del predetto patto di stabilità. Peraltro, argomenta ancora la ricorrente, a mente del comma 169, la Corte dei conti è facoltizzata ad avvalersi «di personale degli enti locali, fino ad un massimo di cinquanta unità, in possesso di laurea in scienze economiche ovvero di diploma di ragioniere e perito commerciale, collocato in posizione di fuori ruolo o di comando».

La ricorrente evidenzia che la disciplina del controllo della Corte dei conti nella Regione Friuli-Venezia Giulia è dettata dal d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902 (Adeguamento ed integrazione delle norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), come modificato dal decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia recanti modificazioni ed integrazioni al d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902, in materia di funzioni di controllo della sezione regionale della Corte dei conti), il cui art. 33 si interessa, segnatamente, del controllo di gestione. Inoltre, prosegue la Regione Friuli-Venezia Giulia, il controllo sugli enti locali è affidato, dall'art. 60 dello statuto di autonomia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, recante «Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia»), ad un organo della Regione «nei modi e nei limiti stabiliti con legge regionale in armonia con i principi delle leggi dello Stato».

Sicché, ad avviso della Regione Friuli-Venezia Giulia, il sistema di tali controlli sarebbe «di per sé completo ed esaustivo», tanto che, «considerando anche la clausola di salvaguardia di cui al comma 610» dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 (secondo cui: «Le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti»), «dovrebbe ritenersi che i commi da 166 a 169 non siano destinati ad applicarsi nel territorio della Regione».

Là dove si giunga a diversa conclusione – si precisa ancora nel ricorso – dette disposizioni «sarebbero illegittime per violazione dell'art. 60 dello Statuto, e della riserva di competenza regionale in esso contenuta».

Si tratterebbe, infatti, «di un controllo diverso da quello di gestione ed ulteriore rispetto ad esso», il quale presenterebbe «più carattere repressivo-sanzionatorio che carattere collaborativo». Peraltro, argomenta la ricorrente, a mente del comma 169, la Corte dei conti è facoltizzata ad avvalersi «di personale degli enti locali, fino ad un massimo di cinquanta unità, in possesso di laurea in scienze economiche ovvero di diploma di ragioniere e perito commerciale, collocato in posizione di fuori ruolo o di comando», così da «interferire nell'organizzazione degli enti locali, senza richiedere il loro consenso».

In definitiva, la Regione Friuli-Venezia Giulia deduce l'illegittimità del «controllo nuovo sugli enti locali, previsto al di fuori del sistema statutario»; l'illegittimità del «potere normativo della Corte dei conti in materia di controllo sugli enti locali»; l'illegittimità dell'«avvalimento del personale degli enti locali unilateralmente disposto».

2. – Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo la reiezione del ricorso.

Ad avviso della difesa erariale, i motivi di censura sollevati avverso i commi da 166 a 169 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 sarebbero «palesamente» infondati, in quanto: a) il comma 166 «rende automatica la “trasmissione” di relazioni già ottenibili su richiesta»; b) il comma 167 riguarderebbe soltanto le «modalità di redazione delle relazioni» predette; c) il comma 168 prevede una «specificata pronuncia della Sezione regionale di controllo», la quale, senza essere “innovativa”, atterrebbe alle «modalità di espressione delle Sezioni regionali» e, dunque, a materia di competenza esclusiva dello Stato; d) il comma 169 concernerebbe l'organizzazione della Corte dei conti, «tema di indubbia competenza statale», mentre il comando temporaneo di personale dovrà «seguire il normale procedimento stabilito dalla legge, e quindi essere assentito dall'amministrazione di appartenenza».

3. – In prossimità dell'udienza, entrambe le parti costituite hanno depositato memoria.

3.1. – La Regione Friuli-Venezia Giulia insiste per una declaratoria di illegittimità costituzionale dei denunciati commi da 166 a 169 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

La ricorrente, nel contrastare le argomentazioni svolte dalla difesa erariale, ribadisce che la nuova forma di controllo disciplinata dalle norme impugnate viola l'art. 60 dello statuto di autonomia e la norma di attuazione statutaria di cui all'art. 33 del d.P.R. n. 902 del 1975, come sarebbe confermato sia dal fatto che la relazione degli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria (comma 166), in precedenza «ottenibile a richiesta», debba ora essere «automaticamente trasmessa» alla Sezioni regionali della Corte dei conti, sia dalla circostanza che proprio alla Corte dei conti venga attribuito (e già sia stato esercitato con le delibere n. 6/2006, n. 11/2006 e n. 2/2007) «il potere di definire unitariamente criteri e linee guida cui debbono attenersi gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria nella predisposizione della relazione» stessa (comma 167).

Quanto poi al comma 168, secondo la difesa della Regione esso attribuirebbe alle Sezioni regionali della Corte dei conti «un potere di controllo ad esse prima non spettante, in violazione – come detto – dell'art. 60 Statuto e del d.P.R. n. 902/1975». Peraltro, la violazione dei suddetti parametri sarebbe confermata dall'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), il quale, nel disporre che «resta ferma la potestà delle Regioni a statuto speciale, nell'esercizio della loro competenza, di adottare particolari discipline nel rispetto delle suddette finalità», espliciterebbe «che i controlli sugli equilibri di bilancio degli enti locali nelle regioni speciali non è materia di competenza del legislatore statale ordinario». E del resto, la norma appena richiamata, unitamente alla clausola di salvaguardia di cui al comma 610 della legge n. 266 del 2005, farebbe «ritenere le norme impugnate inapplicabili [...] nel Friuli-Venezia Giulia».

La Regione osserva, altresì, di esser già «interventuta nella materia in questione» tramite l'art. 45 della legge regionale 9 gennaio 2006, n. 1 (Principi e norme fondamentali del sistema Regione – autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia), il quale, tra l'altro, prevede, «al fine di favorire l'esercizio ottimale delle funzioni del sistema delle autonomie locali e la perequazione delle risorse», che «la Regione, d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali, predispone strumenti di monitoraggio e di diffusione delle informazioni finanziarie e contabili degli enti locali», istituendo, peraltro, l'Osservatorio regionale per la finanza locale, con il compito «di promuovere la corretta gestione delle risorse finanziarie, l'applicazione dei principi contabili, la congruità degli strumenti applicativi e la sperimentazione di nuovi modelli contabili».

Infine, quanto al comma 169, la difesa regionale contesta che il disposto avvilimento del personale degli enti locali possa riguardare soltanto l'organizzazione della Corte dei conti, tant'è che la stessa Avvocatura dello Stato «prospetta un'interpretazione “adeguatrice” secondo la quale il comando del personale dovrebbe “essere assentito dall'amministrazione di appartenenza”».

3.2. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, nel ribadire che la proposta questione è priva di fondatezza, osserva che la norma statutaria che si assume violata (art. 60) e l'invocata normativa di attuazione dello statuto di autonomia (artt. 32-37 del d.P.R. n. 902 del 1975 e successive modificazioni) attengono «soltanto all'organo deputato ai controlli», individuato nella Corte dei conti, Sezione di controllo della Regione Friuli-Venezia Giulia, e «non agli adempimenti e alle attività strumentali incombenti sugli enti sottoposti a tali controlli», la cui disciplina di riferimento è dettata dal Testo unico sugli enti locali (artt. 147, 148, 198-bis e 227 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»), dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 (Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59) e dall'art. 7 della legge n. 131 del 2003.

La difesa erariale sostiene, quindi, che il denunciato comma 166 – ed il comma 167 che ne è «logico corollario» –, nell'imporre agli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali la trasmissione alle competenti Sezioni regionali della Corte dei conti di una relazione sul bilancio di previsione e sul rendiconto di esercizio, è finalizzato «a rendere più agevole il controllo “collaborativo” della Corte (v. art. 7, comma 7, l. n. 131/2003) ma non incide direttamente sull'organo né sulle sue attribuzioni e non viola alcuna disposizione d'attuazione», là dove, peraltro, le esigenze di tutela dell'unità economica della Repubblica, del rispetto del patto di stabilità interno e del coordinamento della finanza pubblica costituirebbero «più che buone ragioni per fondare il potere esercitato in materia dallo Stato».

Quanto al comma 168, l'Avvocatura generale dello Stato assume che la norma «nulla innova di sostanziale sulla competenza della Corte» in tema di «sana gestione finanziaria e di rispetto del patto di stabilità interno» di cui all'art. 7 della legge n. 131 del 2003; mentre la «specifica pronuncia» che la Corte è tenuta ad adottare non è affatto la forma di un nuovo controllo di carattere repressivo-sanzionatorio, ma il modo ordinario di esprimersi da parte della Corte (delibera, pronuncia, decisioni, referti)». Del resto, posto che l'art. 37 del d.P.R. n. 902 del 1975, come modificato dal d.lgs. n. 125 del 2003, prevede un «adeguamento dinamico» della normativa di attuazione in base al rinvio alle future modificazioni apportate da leggi e regolamenti all'organizzazione della Corte dei conti, «nessuna violazione della normativa invocata è ipotizzabile».

In ordine poi all'avvalimento di personale degli enti locali previsto dal comma 169, oltre ad essere disposizione solo «transitoria» (come confermato dal successivo comma 175) e che comunque presupporrebbe, per la sua operatività, l'assenso dell'Amministrazione di appartenenza, sarebbe comunque «in linea con l'impegno assunto dalla Regione con il citato art. 37, comma 3, di – per di più – concorrere all'organizzazione della sezione».

Considerato in diritto

1. – La Regione Friuli-Venezia Giulia ha denunciato, con il medesimo ricorso, numerose disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006) e, tra queste, anche i commi da 166 a 169 dell'art. 1.

Le specifiche questioni sollevate su tali ultime disposizioni devono essere trattate congiuntamente per omogeneità della materia, mentre quelle ulteriormente proposte con lo stesso ricorso avverso altre norme della medesima legge n. 266 del 2005 sono riservate a separate pronunce.

1.1. – Il comma 166 stabilisce che «Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria

trasmettono alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo».

Ai predetti fini – secondo quanto previsto dal comma 167 – «La Corte dei conti definisce unitariamente criteri e linee guida cui debbono attenersi gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria nella predisposizione della relazione di cui al comma 166, che, in ogni caso, deve dare conto del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione, e di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione».

In base al successivo comma 168, «Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, qualora accertino, anche sulla base delle relazioni di cui al comma 166, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto, adottano specifica pronuncia e vigilano sull'adozione da parte dell'ente locale delle necessarie misure correttive e sul rispetto dei vincoli e limitazioni posti in caso di mancato rispetto delle regole del patto di stabilità interno».

Infine, secondo il comma 169, «Per l'esercizio dei compiti di cui ai commi 166, 167 e 168, la Corte dei conti può avvalersi della collaborazione di esperti anche estranei alla pubblica amministrazione, sino ad un massimo di dieci unità, particolarmente qualificati nelle materie economiche, finanziarie e statistiche, nonché, per le esigenze delle sezioni regionali di controllo e sino al completamento delle procedure concorsuali di cui al comma 175, di personale degli enti locali, fino ad un massimo di cinquanta unità, in possesso di laurea in scienze economiche ovvero di diploma di ragioniere e perito commerciale, collocato in posizione di fuori ruolo o di comando».

1.2. – La ricorrente sostiene che la disciplina del controllo della Corte dei conti nella Regione Friuli-Venezia Giulia è dettata dal d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902 (Adeguamento ed integrazione delle norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), come modificato dal decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia recanti modificazioni ed integrazioni al d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902, in materia di funzioni di controllo della sezione regionale della Corte dei conti), il cui art. 33 si interessa, segnatamente, del controllo di gestione.

Inoltre, il controllo sugli enti locali è affidato, dall'art. 60 dello statuto di autonomia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, recante “Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia”), ad un organo della Regione «nei modi e nei limiti stabiliti con legge regionale in armonia con i principi delle leggi dello Stato».

Pertanto, ad avviso della Regione Friuli-Venezia Giulia, il sistema di tali controlli sarebbe «di per sé completo ed esaustivo», tanto che, «considerando anche la clausola di salvaguardia di cui al comma 610» dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 (secondo cui: «Le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti»), «dovrebbe ritenersi che i commi da 166 a 169 non siano destinati ad applicarsi nel territorio della Regione».

1.3. – Là dove si giunga a diversa conclusione – si precisa nel ricorso – dette disposizioni «sarebbero illegittime per violazione dell'art. 60 dello Statuto, e della riserva di competenza regionale in esso contenuta».

Si tratterebbe, infatti, «di un controllo diverso da quello di gestione ed ulteriore rispetto ad esso», il quale presenterebbe «più carattere repressivo-sanzionatorio che carattere collaborativo». Peraltro, argomenta la ricorrente, a mente del comma 169, la Corte dei conti è facoltizzata ad avvalersi «di personale degli enti locali, fino ad un massimo di cinquanta unità, in possesso di laurea in scienze economiche ovvero di diploma di ragioniere e perito commerciale, collocato in posizione di fuori ruolo o di comando», così da «interferire nell'organizzazione degli enti locali, senza richiedere il loro consenso».

In definitiva, la Regione Friuli-Venezia Giulia deduce:

- l'illegittimità del «controllo nuovo sugli enti locali, previsto al di fuori del sistema statutario»;
- l'illegittimità del «potere normativo della Corte dei conti in materia di controllo sugli enti locali»;
- l'illegittimità dell'«avvalimento del personale degli enti locali unilateralmente disposto».

2. – In via preliminare, deve escludersi l'inoperatività delle disposizioni denunciate rispetto alla Regione Friuli-Venezia Giulia in forza della clausola di salvaguardia prevista dal comma 610 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 (secondo cui: «Le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti»). In tal senso, anche a prescindere da quanto si dirà, in prosieguo di motivazione, circa la portata della disciplina oggetto di censura e sulla sua collocazione nel più ampio sistema dei controlli devoluti alla Corte dei conti, è sufficiente ribadire quanto questa Corte ha già avuto modo di affermare (tra le altre, sentenze n. 105 del 2007 e n. 95 del 2007) in ordine alla eccessiva vaghezza della formulazione delle clausole di salvaguardia contenute nelle annuali leggi finanziarie, tanto da rendere le clausole stesse inapplicabili nei confronti delle autonomie speciali. Sicché è il citato comma 610 a non poter trovare applicazione alla Regione Friuli-Venezia Giulia.

3. – Nel merito, le questioni non sono fondate.

3.1. – Occorre premettere che le norme censurate introducono un nuovo tipo di controllo affidato alla Corte dei conti, dichiaratamente finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria degli enti locali, nonché il rispetto, da parte di questi ultimi, del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost. Nella sua configurazione, questa nuova forma di controllo sviluppa il quadro delle misure necessarie per garantire la stabilità dei bilanci ed il rispetto del patto di stabilità interno, prescritti dall'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3). Infatti è evidente che, a detti fini, oltre al controllo sulla gestione in senso stretto, che ha ad oggetto l'azione amministrativa e serve ad assicurare che l'uso delle risorse avvenga nel modo più efficace, più economico e più efficiente, occorre avere riguardo anche all'aspetto, particolarmente rilevante nell'ambito del fenomeno finanziario considerato nel suo complesso, che attiene alla allocazione delle risorse e, quindi, alla struttura ed alla gestione del bilancio. Il controllo in esame, che muove dall'antecedente storico, in tema di controllo sulla gestione finanziaria degli enti locali, costituito dall'art. 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786 (Disposizioni in materia di finanza locale), convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 1982, n. 51, e che integra una disposizione già contenuta nell'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), secondo la quale spetta alla Corte dei conti il controllo finanziario sui bilanci pubblici, pone come oggetto del controllo i bilanci preventivi ed il rendiconto consuntivo, definendo i confini contabili nell'ambito dei quali può svolgersi l'azione amministrativa. Esso, peraltro, a differenza del controllo sulla gestione in senso stretto, che si attua mediante programmi stabiliti dalla Corte dei conti, sulla base delle priorità stabilite dalle Commissioni parlamentari (art. 1, comma 473, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007»), su materie scelte a campione, si svolge su documenti di carattere complessivo e necessario, e con cadenza annuale, poiché i bilanci ed i rendiconti sui quali si esercita hanno, per l'appunto, una cadenza annuale.

Tale controllo, che è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, ha tuttavia la caratteristica, in una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive. Ne consegue che esso assume anche i caratteri propri del controllo sulla gestione in senso stretto e concorre, insieme a quest'ultimo, alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno, che la Corte dei conti può garantire (sentenza n. 267 del 2006).

Si deve peraltro sottolineare la natura collaborativa del controllo disciplinato dalle norme impugnate, che si limita alla segnalazione all'ente controllato delle rilevate disfunzioni e rimette all'ente stesso l'adozione delle misure necessarie: c'è, dunque, una netta separazione tra la funzione di controllo della Corte dei conti e l'attività amministrativa degli enti, che sono sottoposti al controllo stesso. Né può dirsi che la vigilanza sull'adozione delle misure necessarie da parte degli enti interessati implichi un'invasione delle competenze amministrative di questi ultimi, poiché l'attività di vigilanza, limitatamente ai fini suddetti, è indispensabile per l'effettività del controllo stesso.

In questo quadro, appare evidente che il controllo sulla gestione finanziaria è complementare rispetto al controllo sulla gestione amministrativa, ed è utile per soddisfare l'esigenza degli equilibri di bilancio.

3.2. – Deve, altresì, essere ricordato che, come già affermato da questa Corte (tra le altre, sentenza n. 29 del 1995 e, da ultimo, sentenza n. 267 del 2006), il legislatore è libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controllo, purchè questo abbia un suo fondamento costituzionale. La sussistenza di detto fondamento è confortata, in primo luogo, dall'art. 100 della Costituzione, il quale assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale.

Infatti, se è vero che, al momento dell'emanazione della Costituzione, per indicare l'intera finanza pubblica non poteva non farsi riferimento al bilancio dello Stato, è altrettanto vero che oggi tale dizione deve intendersi riferita non solo al bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata. Sono inoltre da richiamare al fine suddetto oltre all'art. 81 Cost., che pone il principio indefettibile dell'equilibrio di bilancio, anche gli articoli 97, primo comma, 28 e 119, ultimo comma, Cost.

Peraltro, la previsione da parte di una legge dello Stato del controllo in esame rientra nella competenza propria di quest'ultimo di dettare principi nella materia concorrente della «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.).

4. – Alla luce delle argomentazioni che precedono, cadono tutte le censure dedotte dalla ricorrente.

4.1. – L'art. 60 dello statuto friulano riguarda, infatti, il controllo preventivo di legittimità e non può, dunque, avere alcuna attinenza con il tipo di controllo sulla gestione finanziaria previsto dalle disposizioni denunciate.

Altrettanto è da dire per l' art. 33 del d.P.R. n. 902 del 1975, e successive modificazioni, richiamato nel ricorso sebbene non esplicitamente evocato come parametro, poiché questa disposizione si riferisce al controllo sulla gestione in senso stretto e, quindi, non può investire la disciplina relativa al controllo di cui alle norme impugnate.

In ogni caso, come evidenziato in precedenza, il controllo previsto dai commi da 166 a 169 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, risulta dettato da esigenze di tutela dell'unità economica della Repubblica e di coordinamento della finanza pubblica, ed è finalizzato (nel quadro del controllo disciplinato dalla legge n. 131 del 2003), con funzione collaborativa, alla tempestiva segnalazione agli Enti interessati di situazioni inerenti agli equilibri di bilancio, per l'adozione delle necessarie misure correttive.

E in siffatta prospettiva, questa Corte, con la sentenza n. 267 del 2006, ha, tra l'altro, precisato che la possibilità data, dal comma 7 dell'art. 7 della legge n. 131 del 2003, alle Regioni a statuto speciale, «nell'esercizio della loro competenza, di adottare particolari discipline nel rispetto delle suddette finalità», non pone in nessun caso in discussione la finalità di uno strumento, quale il controllo sulla gestione delle risorse collettive, affidato alla Corte dei conti, in veste di organo terzo (sentenza n. 64 del 2005) a servizio della Repubblica (sentenze n. 29 del 1995 e n. 470 del 1997), che garantisca il rispetto dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva. Anche perché – come già detto – la necessità di coordinamento della finanza pubblica, nel cui ambito materiale si colloca il controllo esterno sulla gestione, riguarda pure le Regioni e le Province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della “finanza pubblica allargata”.

4.2. – Quanto poi al profilo di censura con cui ci si duole di «un potere normativo della Corte dei conti in materia di controllo sugli enti locali» (comma 167), la sua inconsistenza deriva dal fatto che l'obbligo degli organi di controllo interno di presentare una relazione sulla base delle linee guida dettate dalla Corte dei conti, diretto unicamente a rendere possibile il controllo esterno della Corte stessa, è un obbligo che discende direttamente dalle norme di principio ed è rilevante soltanto al fine di attivare processi di autocorrezione (sentenze n. 29 del 1995 e n. 470 del 1997). Si deve anzi sottolineare che l'utilizzazione dei controlli interni ai fini della realizzazione dei controlli esterni della Corte dei conti attua una disposizione già contenuta nell'art. 3, comma 8, della legge n. 20 del 1994, e fa emergere ancora una volta il carattere collaborativo del controllo in questione.

4.3. – Neppure è fondata l'ulteriore censura che concerne specificamente il comma 169, il quale riconosce alla Corte dei conti la possibilità di avvalersi, ai fini dell'espletamento del controllo in esame, di personale degli enti locali collocato in posizione di fuori ruolo o di comando, giacché, rispetto ad essa, i parametri evocati risultano, con tutta evidenza, inconferenti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservate a separate decisioni le restanti questioni di legittimità costituzionale della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sollevate dalla Regione Friuli-Venezia Giulia con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 166 a 169, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), sollevate, in riferimento all'art. 60 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), dalla Regione Friuli-Venezia Giulia con il ricorso in epigrafe indicato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2007.

Il Cancelliere

F.to: FRUSCELLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.



Corte dei Conti

Sezione delle Autonomie

N. 10/SEZAUT/2013/INPR

Adunanza del 20 marzo 2013

Presieduta dal Presidente della Corte – Presidente della Sezione delle Autonomie

Luigi GIAMPAOLINO

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione	Giuseppe Salvatore LAROSA, Vittorio GIUSEPPONE, Mario FALCUCCI, Claudio IAFOLLA, Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Raffaele DEL GROSSO, Ciro VALENTINO, Ennio COLASANTI, Raffaele DAINELLI, Enrica LATERZA, Anna Maria CARBONE, Roberto TABBITA
Supplenti	Consiglieri Rosario SCALIA, Silvano DI SALVO, Stefano SIRACUSA, Fabio Gaetano GALEFFI Primi Referendari Laura D'AMBROSIO, Benedetta COSSU Referendari Alessandro NAPOLI, Luigi DI MARCO, Oriella MARTORANA, Beatrice MENICONI
Consiglieri	Teresa BICA, Carmela IAMELE, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e successive

modificazioni;

Visto il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto, in particolare, l'art. 1, comma 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, come introdotto dalla legge di conversione, che prevede l'invio ai Consigli regionali di una relazione semestrale delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel semestre precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri;

Udito il relatore, consigliere Francesco Uccello;

DELIBERA

di approvare l'unito documento, che costituisce parte integrante della presente deliberazione, riguardante prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato in Roma, nell'adunanza del 20 marzo 2013.

Il Relatore

F.to Francesco Uccello

Il Presidente

F.to Luigi Giampaolino

Depositata in Segreteria il 26 marzo 2013

Il Dirigente

F.to Romeo Francesco Recchia



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

PRIME LINEE DI ORIENTAMENTO PER LE RELAZIONI SEMESTRALI SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE FINANZIARIE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI DELLE LEGGI REGIONALI (ART. 1, COMMA 2, DEL D.L. 10 OTTOBRE 2012, N. 174, CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, IN LEGGE 7 DICEMBRE 2012, N. 213).

1. Nella logica di una coerente e più compiuta definizione del quadro normativo dei controlli esterni sulle Autonomie territoriali, il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha inteso rafforzare gli strumenti per il coordinamento della finanza pubblica adeguando, ai sensi degli articoli 28, 81, 97, 100 e 119 della Costituzione, le forme di partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni.

In tale prospettiva, il ruolo assegnato alla Corte si colloca all'interno di una visione unitaria della finanza pubblica, tesa al superamento della frammentazione espressa dal previgente sistema dei controlli posti a presidio della finanza territoriale con un'articolata gamma di strumenti di verifica e di monitoraggio finalizzati a garantire l'effettiva tutela degli equilibri economico-finanziari complessivi, l'osservanza degli obiettivi posti dal Patto di stabilità interno, la sostenibilità dell'indebitamento e, più in generale, la regolarità e l'efficienza della gestione.

Nel nuovo quadro delle garanzie ordinamentali dirette ad incrementare la circolazione delle informazioni utili al coordinamento tra i livelli di governo statale e regionale e ad assicurare il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, l'art. 1, comma 2, del d.l. n. 174/2012, come introdotto dalla legge di conversione, stabilisce che: *“Ogni sei mesi le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti trasmettono ai Consigli regionali una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel semestre precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri”*. Ai sensi del successivo comma 8, anche la relazione in questione deve essere trasmessa, altresì, *“alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze per le determinazioni di competenza”*.

Con tale strumento di controllo referente, finalizzato a garantire l'effettivo coordinamento della finanza pubblica ed il rispetto del principio del pareggio di bilancio sancito dal novellato art. 81

della Costituzione, la riforma mira soprattutto ad “arricchire il patrimonio conoscitivo” dei Consigli regionali su un tema, quello della copertura finanziaria e delle tecniche di quantificazione degli oneri previsti dalle leggi regionali, ad “elevato tasso di tecnicismo finanziario-contabile”.

Estendendo alle Regioni l’ambito di applicazione di un istituto sinora modellato sulle caratteristiche della legislazione statale, la nuova attribuzione intestata alle Sezioni regionali di controllo rappresenta il tentativo di dare maggiore effettività al principio della copertura finanziaria sancito dal quarto comma dell’art. 81 della Costituzione (terzo comma del testo in vigore dall’anno 2014), ai sensi del quale ogni iniziativa legislativa regionale, per non compromettere la permanenza degli equilibri finanziari, deve indicare le risorse necessarie a sostenere i nuovi o maggiori oneri che essa comporti.

Tale principio, direttamente applicabile non solo allo Stato ed alle Regioni a statuto ordinario ma anche alle Autonomie speciali (cfr. sentenze Corte cost. n. 213/2008 e n. 359/2007), ha assunto maggior pregnanza alla luce del più generale principio dell’equilibrio di bilancio sancito al nuovo primo comma dell’art. 81 Cost. ed esteso alle Autonomie territoriali dal richiamo contenuto agli artt. 97 e 119 Cost. Tale inquadramento implica la necessità di un maggior concorso degli enti regionali alla salvaguardia della stabilità finanziaria dell’intero settore pubblico ed al perseguimento degli obiettivi nazionali condizionati da obblighi comunitari che, per loro natura, eccedono le possibilità di intervento dei singoli livelli territoriali sub-statali.

In attesa che il processo di armonizzazione dei sistemi contabili renda possibile l’attuazione di un più coerente sistema di finanza pubblica, in grado di far convergere l’attività di programmazione delle Amministrazioni decentrate verso una comune determinazione degli obiettivi economici e finanziari da assumere a livello europeo e da tradurre all’interno di una condivisa regolamentazione del Patto di stabilità interno, le Regioni sono chiamate ad adeguare il proprio ordinamento ai principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica espressi dalla disciplina di attuazione dell’art. 81 Cost. e contenuti, in particolare, nella legge “rinforzata” 24 dicembre 2012, n. 243, recante norme fondamentali relative alla legge di bilancio e criteri volti ad assicurare l’equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle Pubbliche amministrazioni.

Benché l’applicazione della nuova disciplina sancita dagli artt. 81, 97 e 119 Cost. sia rinviata all’esercizio finanziario 2014, al pari di quella concernente l’equilibrio dei bilanci ed il ricorso all’indebitamento delle Regioni e degli enti locali, che risulta applicabile a regime, ai sensi del disposto di cui all’articolo 21, comma 3, della legge n. 243/2012, non prima dell’esercizio 2016, deve ritenersi che taluni principi della riforma riguardanti il principio di copertura finanziaria, implicitamente anticipati dalla legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009, siano già vincolanti per la legislazione regionale comportante nuovi o maggiori oneri finanziari.

Tali principi di coordinamento finanziario sono riassunti nelle disposizioni contenute all’art. 19 della legge n. 196/2009, a tenore del quale “*le leggi e i provvedimenti che comportano oneri,*

anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali". Il secondo comma chiarisce, altresì, che il vincolo di copertura finanziaria si applica anche al legislatore regionale, in quanto "...le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'articolo 17".

L'espresso rinvio alle tecniche di copertura finanziaria previste dall'art. 17 per le leggi statali implica che le Regioni sono tenute ad uniformare la propria legislazione di spesa non solo ai principi ed alle regole tecniche previsti dall'ordinamento in vigore, ma anche ai principi di diritto che la giurisprudenza costituzionale ha enucleato dalla pluridecennale attuazione del principio di copertura finanziaria sancito dall'art. 81 Cost.

Alla luce di tali principi e regole tecniche devono essere lette, pertanto, anche le norme di coordinamento in materia di copertura delle leggi di spesa contenute nel decreto legislativo n. 76 del 2000, che per le Regioni costituiscono, insieme alle norme statutarie delle Regioni e Province autonome, parametro interposto di conformità costituzionale delle leggi regionali di contabilità e, a seguire, delle relative leggi regionali di spesa.

2. In questo contesto normativo ed istituzionale, la nuova disciplina che assegna alle Sezioni regionali di controllo il compito di predisporre, per la legislazione regionale di spesa successiva al 1° gennaio 2013, una relazione a cadenza semestrale (anziché quadrimestrale, come stabilito dalla analoga disposizione introdotta dall'art. 7, comma 6 della legge n. 362 del 1988 per la legislazione di spesa dello Stato, recepita ed integrata dall'art. 17, comma 9, della legge n. 196 del 2009) si innesta su un sistema giuscontabile ancora assai eterogeneo. Ciò implica la necessità di definire, in questa sede, criteri e parametri tendenzialmente uniformi cui improntare il controllo medesimo, riservando alle Sezioni regionali (comprese quelle operanti in Regioni ad autonomia speciale, ove sia previsto uno specifico rinvio dinamico alle leggi nazionali in materia di controllo) l'attivazione di una ricognizione puntuale tanto dei molteplici percorsi attuativi previsti da ciascuna Regione per finanziare le diverse tipologie di spesa, quanto delle relative modalità di attivazione e di esecuzione delle iniziative di spesa presso i competenti organi di Amministrazione (Giunta, Assessorati etc.) e del Consiglio regionale (Commissioni o strutture equivalenti), come configurati dalle rispettive normative contabili e regolamentazioni interne. In quella sede, sarà di particolare rilievo approntare una documentazione tecnico-illustrativa, da allegare ad ogni iniziativa legislativa, strutturata secondo i dettami della relazione tecnica di cui all'art. 17 della legge n. 196/2009. Tale onere dovrà essere assolto tanto nel caso di progetti di legge di iniziativa della Giunta regionale quanto nel caso di

proposte di legge o di emendamenti presentati in Consiglio regionale, ciò in relazione anche allo specifico richiamo contenuto nel comma 6 dell'art. 17, secondo il quale *“i disegni di legge di iniziativa regionale ... devono essere corredati, a cura dei proponenti, di una relazione tecnica formulata secondo le modalità di cui al comma 3”*.

Come emerge dalla lettura del quarto comma dell'art. 81 Cost., la verifica della sussistenza della copertura finanziaria delle leggi di spesa regionali presuppone tre distinte fasi di accertamento riguardanti:

- la morfologia giuridica degli oneri finanziari;
- la loro quantificazione;
- l'individuazione delle risorse necessarie a dar loro copertura finanziaria.

Ai fini della individuazione della morfologia giuridica degli oneri, si fa rinvio alle tipologie di spese previste dall'art. 21, commi 5 ss., della legge n. 196/2009.

Con riferimento alla quantificazione degli oneri associati ai provvedimenti legislativi, deve ritenersi che detta operazione consista in una valutazione dell'ammontare delle nuove o maggiori spese (ovvero minori entrate) derivanti dalla piena e completa attuazione della previsione di legge in termini di impatto sui saldi di bilancio, tale da individuare esattamente la distribuzione temporale degli oneri in coerenza con i mezzi di copertura approntati per ciascun esercizio.

Infatti, stando al principio richiamato dall'art. 17 della legge n. 196/2009, ogni legge comportante oneri finanziari deve indicare *“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”*. Coerentemente, il successivo comma 10 chiarisce che *“le disposizioni che comportano nuove o maggiori spese hanno effetto entro i limiti della spesa espressamente autorizzata nei relativi provvedimenti legislativi”*, con conseguente impossibilità di dar corso alla relativa spesa al di fuori dei limiti autorizzati e finanziariamente coperti.

In ordine alla configurazione dell'onere è importante sottolineare come esso debba essere obbligatoriamente inquadrato o come limite massimo di spesa o come semplice previsione (in presenza, ad esempio, di diritti soggettivi difficilmente comprimibili in un ammontare predeterminato di risorse). In tale ultimo caso, tuttavia, è previsto l'obbligo di una clausola di salvaguardia della legge per apprestare mezzi di copertura aggiuntivi in caso di andamenti divergenti tra oneri e relative coperture.

Seguendo i dettami della Corte costituzionale, la quantificazione degli oneri finanziari di un intervento di spesa deve ritenersi necessaria tanto nel caso in cui il carattere generico di una disposizione normativa sia tale da impedire una precisa determinazione delle spese che essa comporta (sentenza n. 106/2011), quanto nel caso in cui l'intervento finanziato sia ritenuto sostenibile con l'eccedenza di risorse rinvenibili nella relativa partita di bilancio (sentenza n. 115/2012).

Per quanto concerne la fase di accertamento delle coperture finanziarie, i principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale stabiliscono, invece, che la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri (ex plurimis, sentenze n. 192/2012, n. 70/2012, n. 106/2011, n. 68/2011, n. 141/2010, n. 100/2010, n. 213/2008, n. 384/1991 e n. 1/1966).

Al fine di assicurare l'effettiva attuazione del principio di copertura finanziaria, il comma 1 dell'art. 17 detta anche l'elenco delle "modalità" attraverso le quali il principio può attuarsi:

a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali destinati alla copertura finanziaria di provvedimenti legislativi che si prevede di approvare nel corso degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale (restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo di accantonamenti destinati a particolari finalità);

b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa (nei limiti della quota parte non ancora impegnata);

c) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate (restando in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo di entrate in conto capitale).

La tipizzazione dei suddetti mezzi di copertura trova giustificazione nel fatto che in mancanza di detta previsione sarebbe possibile ricorrere - come spesso verificatosi in passato - a prassi di copertura disinvolute e poco trasparenti, tali da mettere a rischio gli equilibri complessivi del bilancio in corso o di quelli futuri. Dette modalità di copertura, in quanto diretta e coerente espressione dell'art. 81, godono di una garanzia che, in astratto, non viene riconosciuta ad altre tipologie di copertura alternative a quelle indicate.

Nell'ambito di detta tipologia di mezzi, deve ritenersi che l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali costituisca la modalità organizzativa più adatta ad una tempestiva programmazione degli obiettivi da conseguire ed alla precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie, poiché consente, da un lato, di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e di trasparenza delle decisioni di spesa, dall'altro, di concentrare nelle sessioni di bilancio le scelte di fondo delle decisioni stesse sotto il profilo delle coperture finanziarie.

La riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, viceversa, dovrebbe essere una modalità utilizzata per far fronte, principalmente, a nuove, ineludibili esigenze che richiedono una riprogrammazione della spesa prevista nella sessione di bilancio.

In ogni caso, tutte le tecniche di copertura esigono una analitica quantificazione degli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa, a dimostrazione della idoneità della copertura a compensare gli stessi, specie laddove il bilancio presenti un elevato grado di rigidità.

3. Muovendo dai principi tratteggiati dalla recente sentenza della Corte costituzionale n. 26/2013 in tema di leggi regionali di spesa pluriennale, deve ritenersi che il carattere immediatamente precettivo dell'art. 81, quarto comma, Cost. sia in grado di vincolare la disciplina delle fonti regionali di spesa a prescindere dall'esistenza di norme interposte. Le disposizioni di cui agli artt. 17 e 19 della legge n. 196/2009 costituiscono, pertanto, una mera puntualizzazione tecnica del principio della copertura.

In questi termini, la Corte sottolinea come, ai fini di una corretta copertura, non sia consentita la stima apodittica degli oneri autorizzati, specie in situazioni nelle quali la loro quantificazione non possa prescindere da stime economiche presuntive basate su calcoli matematici e statistici. Anche in tali casi, è necessaria, invece, *“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”*.

Il richiamo alle modalità dinamiche di gestione dell'equilibrio del bilancio denota chiaramente come la funzione della relazione tecnica non sia di mera garanzia di trasparenza delle decisioni di spesa, ma strumento essenziale per il coordinamento della finanza pubblica.

La relazione tecnica di accompagnamento all'iniziativa legislativa, pertanto, dovrà necessariamente contenere sia il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione e la specifica indicazione dei metodi di quantificazione e compensazione, per la spesa corrente e le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti, sia la illustrazione credibile, argomentata e verificabile dei dati e degli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di bilancio, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme stanziare in bilancio. Ciò in quanto la eventuale declaratoria di assenza di oneri non può valere, di per sé, a rendere dimostrato il rispetto dell'obbligo di copertura, dato che, secondo gli insegnamenti della Consulta, non *«si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta “copertura”, cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa»* (sentenza n. 83/1974 e n. 30/1959).

Sotto questo profilo, per quanto sia indubbio che le leggi istitutive di nuove spese debbano contenere una «esplicita indicazione» del relativo mezzo di copertura (*ex plurimis*, sentenze n. 386 e n. 213 del 2008, n. 359/2007 e n. 9/1958) e che a tale obbligo non sfuggano le leggi regionali (sentenze n. 213/2008 e n. 16/1961), la richiamata sentenza n. 26/2013 conferma l'applicazione della disciplina prevista dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000, nel senso che, per le leggi istitutive di spese continuative e ricorrenti (caratterizzate cioè da una costante incidenza su una pluralità

indefinita di esercizi finanziari), è consentito il rinvio dell'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale di previsione (sentenze n. 446 del 1994, n. 26 del 1991 e n. 331 del 1988), mentre per le leggi istitutive di spese pluriennali (aventi cioè una consistenza variabile e circoscritta nel tempo) è richiesta, al pari di ogni altra legge che produce nuovi o maggiori oneri, la esplicita indicazione non solo dei mezzi di copertura e della specifica clausola di salvaguardia, ma anche dell'onere per l'esercizio in corso e per ciascuno degli esercizi successivi (superando così la logica che aveva ispirato le storiche pronunce n. 1 del 1966 e n. 384 del 1991 che ammettevano una copertura "tendenziale" oltre il triennio). Le due indicazioni trovano, comunque, una loro composizione nel riferimento del citato d.lgs. n. 76/2000 alla spesa corrente puramente discrezionale.

Con riferimento alle disposizioni di cui agli artt. 17 ss. della legge n. 196/2009, non può, quindi, non estendersi anche alle leggi regionali di spesa l'applicazione della citata clausola di salvaguardia, finalizzata a compensare gli effetti eccedenti le previsioni iniziali di spesa e garantire la corrispondenza, anche temporale, tra l'onere e la relativa copertura attraverso l'adozione di misure aggiuntive di riduzione di spesa o di aumenti di entrata per il caso in cui dovessero verificarsi scostamenti tra le previsioni e gli andamenti. In tale ottica, il comma 12 dell'art. 17 della legge n. 196/2009 prescrive che la clausola di salvaguardia, per non diventare elemento puramente formale, deve avere carattere effettivo ed automatico, nel senso che il suo contenuto deve essere idoneo ad individuare – nella stessa legge - concrete misure di intervento in grado di determinare l'immediato rientro dalla scopertura in forza di semplici atti di natura amministrativa e senza necessità del ricorso a una nuova fonte legislativa.

La determinazione degli oneri e delle relative coperture deve essere necessariamente contestuale, poiché il principio dell'autosufficienza della legge di spesa richiede la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di onere quanto dei presupposti posti a fondamento delle previsioni di maggiore entrata e/o di minore spesa necessarie a finanziare le prime. L'obbligo di copertura va, infatti, costituzionalmente risolto *ex ante*. In questo senso, la copertura di spese mediante crediti futuri è da ritenere tanto più irrazionale quanto più si riferisce a crediti futuri lontani nel tempo (*ex multis*, sentenze n. 213/2008, n. 356/1992, n. 75/1992, n. 294/1991, n. 320/1989, n. 478/1987 e n. 19/1970).

Va, peraltro, considerata la impossibilità di far riferimento ad una entrata aleatoria, del tutto incerta nell'*an* e nel *quando* (sentenza n. 13/1987), e tale deve ritenersi anche la copertura di oneri attuali mediante entrate future qualora la stessa non tenga conto dei costi da sostenere per l'anticipazione delle entrate medesime (sentenza n. 213/2008 e n. 54/1983). Deve, del pari, ritenersi illegittima la legge regionale che preveda entrate di incerta consistenza a copertura di spese certe (sentenza n. 36/1961).

L'indicazione della copertura finanziaria è richiesta anche quando alle nuove o maggiori spese possa farsi fronte con somme già iscritte in bilancio, sia perché rientranti in un capitolo che abbia sufficiente capienza sia perché fronteggiabili con lo "storno" di fondi risultanti dalle eccedenze degli stanziamenti previsti per altri capitoli. In tali casi, è comunque necessaria l'espressa menzione dei capitoli di bilancio ovvero delle variazioni compensative fra capitoli sui quali far gravare l'onere della spesa, fermo restando che non si possono incidere fondi già impegnati a fronte di obbligazioni giuridicamente perfezionate (da ultimo, cfr. sentenza n. 272/2011, secondo un principio espresso sin dalla sent. n. 30/1959).

Non costituiscono, infine, idoneo mezzo di copertura né le partite di giro (sentenza n. 16/1961) né i residui passivi (sentenze nn. 16 e 31 del 1961) né le risorse di enti terzi (sentenza n. 314/2003; *contra* sentenza n. 23/1967).

A conclusione della illustrata panoramica dei principi che governano la materia della quantificazione degli oneri e della loro copertura, va altresì considerato che – attraverso le relazioni quadrimestrali redatte nel corso degli ultimi 25 anni - le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno elaborato una copiosa giurisprudenza che ha seguito, ma anche stimolato, l'evoluzione legislativa, concorrendo a definire parametri via via più rigorosi ed essenziali per garantire l'effettivo equilibrio dei conti pubblici.

Su questo versante, le nuove attribuzioni affidate alle Sezioni regionali di controllo completano l'attività referente della Corte, ora indirizzata anche ai Consigli regionali, ponendosi, da un lato, in termini di coerenza e continuità con le consolidate posizioni assunte dalle Sezioni riunite, dall'altro, in termini di rigoroso riscontro delle specifiche problematiche delle realtà regionali, caratterizzate dalla ristrettezza delle risorse da utilizzare per la copertura di nuove iniziative di spesa. In tale contesto, è auspicabile che le verifiche sul rispetto delle modalità di quantificazione e copertura degli oneri, in quanto preordinate a salvaguardare l'equilibrio dei bilanci regionali e, di riflesso, la tenuta dei conti pubblici, tengano conto anche degli esiti dell'esame del bilancio di previsione, sotto il profilo dell'attendibilità, ad evitare forme di elusione della normativa vigente.