

I percorsi della giurisprudenza costituzionale sul coordinamento della finanza pubblica

Rassegna di decisioni della corte costituzionale, a cura di Marcello Cecchetti e Simone Pajno

Parte prima: i percorsi iniziali (2001-2008) – I. In generale – II. La limitata normatività dell'art. 119 *in quiescenza* III. I precetti immediatamente operanti – IV. I limiti ai vincoli alle politiche di bilancio: il coordinamento dinamico – *Parte seconda: il coordinamento al tempo della crisi economica* – I. La trasversalità del coordinamento della finanza pubblica – II. La limitazione alla spesa corrente: il ruolo sistemico del d.l. n. 78 del 2010 – III. Limitazione alla spesa corrente: il caso della spesa per il personale – IV. Il carattere vincolante degli accordi sui piani di rientro dal disavanzo sanitario – V. Il coordinamento della finanza pubblica come strumento di incursione sull'organizzazione degli enti territoriali – VI. Ruolo della Corte dei conti e coordinamento della finanza pubblica – *Parte terza: il coordinamento della finanza pubblica e le Regioni speciali: alterne vicende* – *Parte quarta: fiscal compact e autonomie territoriali, ovvero del cambio di un paradigma* – *Parte quinta: verso la riforma costituzionale.*

Parte prima: i percorsi iniziali (2001-2008)

I. In generale (sintesi ragionata delle decisioni)

Coordinamento statico e dinamico

In dottrina, sulla scorta di alcuni spunti provenienti dalla giurisprudenza costituzionale (sent. n. 37 del 2004), si è distinto tra il “coordinamento statico” e il “coordinamento dinamico”. Le norme rientranti nella prima categoria sono volte ad individuare (per quel che riguarda il rapporto tra Stato e autonomie territoriali) le sfere materiali nelle quali gli enti partecipi del coordinamento possono esplicare la propria autonomia (di entrata e di spesa), e le regole alle quali devono attenersi. Il compito di questa legislazione di coordinamento *statico* dovrebbe essere, innanzi tutto, quello di individuare un sistema, un meccanismo, per regolare il concorso delle leggi impositive statali e regionali sulle basi imponibili. Ciò, tra l'altro, anche per evitare i fenomeni di doppia imposizione. La doppia imposizione, infatti, non è senz'altro esclusa, ma per potersi realizzare deve essere prevista e organizzata dalla legge di coordinamento. A seguito di questa legge di coordinamento (statico) dovrebbe essere individuata un'area tenuta dallo Stato per sé stesso. Al di fuori di questa area, le Regioni possono individuare ambiti di prelievo da affidare agli enti locali (sistema a tre livelli), oppure non farlo (sistema a due livelli) (cfr. sent. n. 37 del 2004).

Le norme di “coordinamento dinamico”, invece, sono volte ad orientare le istituzioni coordinate verso il perseguimento, nel corso del tempo, di fini propri di tutto l’ordinamento, che vengono ricalibrati periodicamente (di solito anno dopo anno). Il concorso degli enti territoriali agli obiettivi di risanamento della finanza pubblica è il terreno principale in cui si esplica questa funzione di coordinamento *dinamico*.

Dai principi sul coordinamento al coordinamento mediante atti puntuali, anche di carattere amministrativo

La Costituzione configura il *coordinamento* come una materia di competenza concorrente. Ciò comporterebbe per lo Stato la possibilità di adottare esclusivamente principi sul coordinamento. La giurisprudenza costituzionale ha invece interpretato diversamente questa disposizione, ritenendola in grado di giustificare la adozione di norme di coordinamento, anche puntuali e concrete. In altre parole, in base a questo titolo competenziale, lo Stato *svolge* il coordinamento: sono infatti state giustificate in base a tale disposizione una serie di disposizioni puntuali e concrete, anche se la Corte ha individuato qualche limite alle modalità di operare dello Stato in quest’ambito.

In altre occasioni la Corte ha peraltro evidenziato come non sia possibile ritenere che la attività di coordinamento si risolve tutta nella posizione di norme di principio: essa infatti «può richiedere, per la sua stessa natura, anche l’esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo». Come si vede, si sposta l’angolo di osservazione: dalle funzioni normative si passa alle funzioni amministrative. E dal momento che l’attività di coordinamento non può prescindere dall’esercizio di poteri amministrativi, «non può ritenersi preclusa alla legge statale la possibilità (...) di prevedere e disciplinare tali poteri» (sent. n. 376 del 2006; cfr. anche sent. n. 35 del 2005).

II. La limitata normatività dell’art. 119 *in quiescenza*

Proprio in considerazione della *assoluta necessità* di procedere alla approvazione di una legge di coordinamento della finanza pubblica che consenta al sistema dell’art. 119 di funzionare, la Corte costituzionale ha affermato che questa disposizione costituzionale si trovava, in linea di massima, in uno stato di “quiescenza giuridica”, fino alla piena attuazione della citata disposizione costituzionale. Da essa, per il momento, non potevano essere desunte tutte le conseguente normative che il testo è in grado di esprimere. Perché ciò possa avvenire era necessaria la legge di attuazione.

In particolare, la Corte costituzionale ha affermato che

- a) i “tributi propri” di cui discorre la Costituzione per le Regioni sono quelli istituiti con legge regionale; (cfr. sentt. nn. 296 del 2003 e 297 del 2003);
- b) fino a quando non fosse stato attuato il 119 le Regioni non potevano approvare leggi istitutive di tributi;

- c) le Regioni, inoltre, non potevano incidere su quei tributi istituiti da legge dello Stato il cui gettito è a loro devoluto proprio perché non sono “tributi propri” ai sensi dell’art. 119.

III. I precetti immediatamente operanti

Nonostante quanto affermato più sopra, la giurisprudenza costituzionale ha evidenziato che alcuni precetti desumibili dall’art. 119 dovevano ritenersi immediatamente operanti, anche a prescindere da una legislazione di attuazione.

Se il sistema dell’art. 119 Cost. era in uno stato di “quiescenza” – essendo necessaria la *interpositio legislatoris* per la sua piena operatività – il parametro del proprio giudizio è stato ricostruito dalla Corte individuando quegli specifici precetti che al legislatore statale – nonostante tale stato – sono posti “nella disciplina delle modalità di finanziamento delle funzioni spettanti al sistema delle autonomie” dalla menzionata disposizione costituzionale.

In altre parole, esistevano sin da subito alcuni precetti costituzionali che, nonostante la sostanziale “quiescenza” delle norme costituzionali sull’autonomia finanziaria, si imponevano in via transitoria al legislatore statale nelle more dell’attuazione dell’art. 119 cost. Essi possono essere così individuati.

Finanziamenti a destinazione vincolata e sovvenzioni

I. – Innanzi tutto si evidenzia come non siano ammessi “finanziamenti a destinazione vincolata, in materie e funzioni la cui disciplina spetti alla legge regionale, siano esse rientranti nella competenza esclusiva delle Regioni ovvero in quella concorrente, pur nel rispetto, per quest’ultima, dei principi fondamentali fissati con legge statale”. Il divieto in questione trova la sua ragion d’essere – evidenzia la Corte – nella circostanza che *«ove non fossero osservati tali limiti e criteri, il ricorso a finanziamenti ad hoc rischierebbe di divenire uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell’esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza»*. Si noti, peraltro, come nella giurisprudenza pregressa tale limite era stato talvolta conformato in modo parzialmente differente: nelle sentt. nn. 370 del 2003 e 420 del 2004, infatti, il divieto di fondi vincolati nella destinazione era del tutto sganciato dalla individuazione dell’ambito materiale in cui essi intervenissero. Viceversa, nella sent. n. 16 del 2004, come in quella su cui in questa sede ci si sofferma, il precetto in questione vede il suo ambito di applicazione limitato alle materie diverse da quelle di competenza esclusiva dello Stato (cfr. la sent. n. 423 del 2004).

II. – L’insieme di precetti concernenti l’attuale assetto delle relazioni tra Stato e Regioni inerenti la finanza pubblica desumibile dalla giurisprudenza costituzionale può essere arricchito.

Innanzi tutto deve essere menzionato *il divieto, per lo Stato, di destinare sovvenzioni direttamente al settore privato, se non nelle proprie materie di competenza*

esclusiva (tale preclusione è desumibile, ad esempio, dalle sentt. n. 287 e n. 320 del 2004).

Si tratta di un aspetto parzialmente diverso rispetto al divieto di fondi vincolati, sul quale ci si concentrerà più avanti. Questi ultimi, infatti, sono destinati in prima battuta, alla finanza regionale: saranno poi le Regioni a imprimere alle somme ricevute la destinazione imposta dalla norma in questione. Come si è visto, per tali fondi il divieto (almeno secondo uno degli indirizzi presenti nella giurisprudenza) dovrebbe valere anche in relazione alle materie di cui al secondo comma dell'art. 117, mentre per l'attività di sovvenzione svolta direttamente dallo Stato il parametro costituzionale sarebbe meno stringente, potendo quest'ultima esplicarsi nell'ambito delle materie elencate dalla disposizione costituzionale appena menzionata

In parte della giurisprudenza costituzionale – e particolarmente nella sent. n. 423 del 2004 – tuttavia, non ci si fa carico della distinzione appena accennata. Fondi a destinazione vincolata e sovvenzioni statali sono considerati unitariamente, e ritenuti unitariamente regolati dal precetto meno restrittivo secondo il quale tali interventi sono incostituzionali solo se operanti nell'ambito delle materia di competenza concorrente o di competenza residuale delle Regioni. Ed in effetti, a fianco dei precedenti più sopra richiamati, concernenti casi di fondi vincolati nella destinazione, la decisione in parola pone anche la sent. n. 320 del 2004 (concernente fondi in favore dei datori di lavoro che realizzano micro-nidi nei luoghi di lavoro) e la sent. n. 308 del 2004 (che riguarda la costituzione in un Fondo per la garanzia sul rimborso di prestiti fiduciari in favore degli studenti capaci e meritevoli).

Approccio analogo rispetto a quello, appena descritto, che caratterizza la sent. n. 423 del 2004, sostiene anche la motivazione della sent. n. 51 del 2005, nella quale si afferma che i limiti individuati dalla giurisprudenza costituzionale concernenti i fondi previsti o anche solo rifinanziati da leggi statali – tra i quali innanzi tutto il divieto di fondi vincolati – riguardano «i finanziamenti (...) in favore di soggetti pubblici o privati».

Il riparto euclideo concernente le sovvenzioni al settore privato, basato sugli aspetti materiali, conosce comunque non poche deroghe avallate dalla giurisprudenza costituzionale di quegli anni.

I) In primo luogo merita di essere richiamata quella impennata sulla competenza “trasversale” della «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. (cfr., ad es., le **sentt. 14/04; 175/05**) (c.d. tutela della concorrenza *in senso dinamico*);

II) A fianco del titolo di legittimazione costituito dalla materia trasversale “tutela della concorrenza” deve essere inoltre citato quello legato al funzionamento del meccanismo della c.d. “sussidiarietà legislativa”. In tali circostanze si ritiene che lo Stato possa, in sussidiarietà, avocare la funzione amministrativa di sovvenzione e dettare le relative norme legislative. Tale approccio caratterizza, ad es., le **sentenze nn. 151 e 242 del 2005**.

III) Una terza strategia utilizzata dalla giurisprudenza costituzionale per giustificare interventi finanziari statali in materie regionali è quella che fa leva

sul “principio di continuità”. Sul punto occorre fare nuovamente riferimento alla **sent. n. 162 del 2005**. In tale decisione, infatti, si riconosce la spettanza regionale della materia *de qua* (in particolare, si tratta di “artigianato”), e tuttavia si ritiene di respingere le censure sollevate evidenziando come «*la norma denunciata (...) non istituisc(a) un nuovo fondo a destinazione vincolata*», limitandosi invece «*ad incrementare le disponibilità di un fondo preesistente alla modifica del Titolo V, Parte II, della Costituzione, in vista del raggiungimento di finalità ad esso già proprie*». In conseguenza, essa «*si giustifica, in via transitoria e fino all’attuazione del nuovo modello delineato dall’art. 119 della Costituzione, in conseguenza del principio di continuità dell’ordinamento, più volte richiamato da questa Corte dopo la modifica del Titolo V (cfr., da ultimo, sentenza n. 255 del 2004), attesa l’esigenza di non far mancare finanziamenti ad un settore rilevante e strategico dell’economia nazionale, quello dell’impresa artigiana, al quale la Costituzione (art. 45) guarda con particolare favore*».

I giudici di palazzo della Consulta osservano però che «*l’articolazione della normativa esige forme di cooperazione con le Regioni e di incisivo coinvolgimento delle stesse, essendo evidente che l’intervento dello Stato debba rispettare la sfera di competenza spettante alle Regioni in via residuale*». Di qui la declaratoria di incostituzionalità della norma impugnata nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro delle attività produttive sia emanato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Alla leale collaborazione nella fase di “gestione” del fondo, mediante la tecnica della declaratoria di incostituzionalità “nella parte in cui” della norma oggetto del giudizio, si fa peraltro ricorso per “salvare” interventi finanziari statali in altre circostanze. Due casi – si tratta di quelli scrutinati con le sentenze 219 e 231 del 2005 – sono caratterizzati dalla “concorrenza di competenze” senza che nessuna di esse potesse essere considerata prevalente. Nella **sent. n. 222 del 2005**, invece, tale tecnica viene utilizzata addirittura in relazione ad una norma statale che interviene in una materia riconosciuta di competenza residuale regionale.

Il “divieto di procedere in senso inverso”

III. – La **sent. n. 423 del 2004** individua inoltre un terzo precetto “transitorio”, evidenziando come, fino all’attuazione dell’art. 119, operi «*un ulteriore limite per il legislatore statale, rappresentato dal divieto imposto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall’art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore, alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119*». In relazione a tale specifico limite merita peraltro di essere segnalata la **sent. n. 381 del 2004**. Con tale decisione la Corte ha dichiarato infondate le questioni di costituzionalità proposta in relazione ad alcune disposizioni della legge 23 dicembre 2002, n. 289 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2003*), le quali – come la medesima sentenza riconosce – hanno l’effetto di far venir meno uno spazio di autonomia, in materia fiscale, già esistente in favore delle Regioni (in particolare, si trattava di norme le quali

sospendevano le addizionali regionali e comunali IRPEF e le maggiorazioni regionali IRAP). Nonostante ciò, i giudici costituzionali hanno ritenuto infondata la questione sulla base dell'argomento secondo il quale tale misura risulterebbe «giustificabile, sul piano della legittimità costituzionale, in base alla considerazione che essa si traduce in una temporanea e provvisoria sospensione dell'esercizio del potere regionale in attesa di un complessivo ridisegno dell'autonomia tributaria delle Regioni, nel quadro dell'attuazione del nuovo art. 119 Cost., nonché di una manovra che investe la struttura di un tributo indubitabilmente statale, quale è l'IRPEF, destinato, nella prospettiva del legislatore statale, a modificazioni profonde, nonché di un tributo, come l'IRAP, che resta un tributo istituito e tuttora disciplinato dalla legge dello Stato».

Il “il rapporto tra complessivi bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte”

IV. – Tra i precetti immediatamente vincolanti per la legislazione statale è inoltre individuabile anche quello di non alterare «il rapporto tra complessivi bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte» (così la già citata **sent. n. 381 del 2004**). Tuttavia deve essere notato che non per questo ogni singola norma la quale determini, *ex se*, una diminuzione delle entrate regionali può essere ritenuta incostituzionale.

La Corte, infatti, con la **sent. n. 431 del 2004** precisa come non possa essere condivisa la tesi secondo la quale «ogni intervento sul tributo che, o per modificazione delle aliquote o per variazioni delle agevolazioni previste, comporti un minor gettito per le Regioni, dovrebbe essere accompagnato da misure compensative per la finanza regionale, la quale – diversamente – verrebbe ad essere depauperata». Ciò in quanto «non può (...) essere effettuata una atomistica considerazione di isolate disposizioni modificative del tributo, senza considerare nel suo complesso la manovra fiscale entro la quale esse trovano collocazione, ben potendosi verificare che, per effetto di plurime disposizioni, contenute nella stessa legge finanziaria oggetto di impugnazione principale o in altre leggi, il gettito complessivo destinato alla finanza regionale non subisca riduzioni».

Per ritenere incostituzionale l'intervento statale, parrebbe dunque necessario – ma anche sufficiente – che sia dimostrata la diminuzione delle risorse destinate alle Regioni per effetto della complessiva manovra fiscale. Viceversa, la **sent. n. 431** richiede la più onerosa prova che dall'intervento statale derivi «una complessiva insufficienza dei mezzi finanziari a disposizione della Regione (...) per l'adempimento dei propri compiti» (similmente, anche la **sent. n. 381 del 2004**). Dinanzi a tali precisazioni, appare difficile sfuggire all'impressione che anche tale precetto – già enucleato dalla giurisprudenza costituzionale – sia stato sostanzialmente svuotato nella sua portata, stante la evidente difficoltà, per le Regioni ricorrenti, di fornire la prova richiesta dalla Corte.

Un'impressione parzialmente differente sulla conformazione del precetto in questione è peraltro suggerita proprio da un passo – per vero non privo di ambiguità – della già menzionata **sent. n. 423 del 2004**, nel quale, dinanzi alla censura regionale concernente lo scorporo di somme dal Fondo per le politiche sociali, la Corte ne dichiara l'infondatezza evidenziando che «nulla vieta (...) che lo Stato nella stessa legge finanziaria moduli gli

stanziamenti attraverso una pluralità di disposizioni in cui l'una integri l'altra, senza con ciò incidere in senso peggiorativo sull'autonomia finanziaria delle Regioni, quale disciplinata in attesa dell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione». Ciò che potrebbe desumersi da tale affermazione è che la legittimità dell'intervento "peggiorativo" per la finanza regionale deve escludersi solo ove, nel contesto della medesima manovra finanziaria, non siano individuabili interventi di segno diverso, che valgano a bilanciare il primo.

IV. I limiti ai vincoli alle politiche di bilancio: il coordinamento dinamico

a) Il patto di stabilità interno come espressione di principi di coordinamento della finanza pubblica

Sent. n. 36 del 2004:

«Il cosiddetto patto di stabilità interno, concernente il concorso delle Regioni e degli enti locali "alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che il paese ha adottato con l'adesione al patto di stabilità e crescita" definito in sede di Unione europea, e comportante l'impegno degli enti medesimi a ridurre il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo, è stato introdotto con l'art. 28 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (ma vedi, già prima, l'art. 48 della legge n. 449 del 1997, che stabiliva obiettivi globali di contenimento del fabbisogno finanziario generato dalla spesa regionale e locale, in vista della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, e sul quale cfr. la sentenza n. 507 del 2000). Esso si è tradotto all'inizio in un vincolo alla riduzione o alla stabilità del disavanzo annuo degli enti (cfr. art. 28, comma 2, della legge n. 448 del 1998; art. 30, comma 1, della legge n. 488 del 1999), successivamente in un limite massimo alla crescita del disavanzo (art. 53, comma 1, della legge n. 388 del 2000; art. 24, comma 1, della legge n. 448 del 2001) o ancora in un vincolo alla riduzione o alla stabilità di esso (art. 29, commi 4 e 6, della legge n. 289 del 2002). Questo aspetto - presente anche nel comma 1 dell'articolo 24 della legge finanziaria per il 2002 - non è contestato dalle ricorrenti.

L'impugnato art. 24, commi 2, 3 e 4, ha aggiunto un limite massimo alla crescita delle spese correnti, con talune esclusioni, sia in termini di impegni di spesa (comma 2), sia in termini di pagamenti (comma 4).

(...)

Non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti. La natura stessa e la finalità di tali vincoli escludono che si possano considerare le disposizioni impuginate come esorbitanti dall'ambito di una disciplina di principio spettante alla competenza

dello Stato.

È ben vero che, stabilito il vincolo alla entità del disavanzo di parte corrente, potrebbe apparire superfluo un ulteriore vincolo alla crescita della spesa corrente, potendo il primo obiettivo conseguirsi sia riducendo le spese, sia accrescendo le entrate. Tuttavia il contenimento del tasso di crescita della spesa corrente rispetto agli anni precedenti costituisce pur sempre uno degli strumenti principali per la realizzazione degli obiettivi di riequilibrio finanziario, ed infatti esso è indicato fin dall'inizio fra le azioni attraverso le quali deve perseguirsi la riduzione del disavanzo annuo (cfr. art. 28, comma 2, lettera *b*, della legge n. 448 del 1998, nonché art. 28, comma 2-*bis*, della stessa legge, aggiunto dall'art. 30, comma 8, della legge n. 488 del 1999).

Non può dunque negarsi che, in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale, quest'ultimo possa, nell'esercizio non irragionevole della sua discrezionalità, introdurre per un anno anche un limite alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi, tenendo conto che si tratta di un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa.

Quanto poi alla natura indifferenziata del vincolo, imposto a tutti gli enti senza tener conto della loro concreta situazione, essa certo sottolinea come si tratti di una misura in qualche modo di emergenza, che tende a realizzare, nell'ambito della manovra finanziaria annuale disposta con la legge, un obiettivo di carattere nazionale, applicandosi allo stesso modo a tutti gli enti locali di una certa dimensione: ma tale elemento non è sufficiente a rendere manifestamente irragionevole la misura in questione.

Allo stesso modo, rientra nell'ambito di scelte non irragionevoli del legislatore l'aver assunto a termine di riferimento, per commisurarvi la portata del vincolo, le spese del secondo anno anteriore a quello considerato, come del resto aveva fatto il legislatore che aveva disciplinato il patto di stabilità interno per il 2001 (art. 53, comma 1, della legge n. 388 del 2000); e l'aver escluso dal computo delle spese correnti soggette al vincolo solo quelle derivanti da modificazioni legislative intervenute nel 2000 o successivamente».

Sent. n. 4 del 2004

3.1.- Il comma 1 dell'art. 19 - intitolato «Assunzioni di personale» - pone il divieto «alle province, ai comuni, alle comunità montane ed ai consorzi di enti locali che non abbiano rispettato le disposizioni del patto di stabilità interno per l'anno 2001» di assumere, per l'anno 2002, personale a tempo indeterminato; prevede, per la copertura dei posti disponibili, il ricorso alle procedure di mobilità; consente le assunzioni connesse al passaggio di funzioni e competenze, se tale passaggio sia accompagnato da trasferimenti erariali compensativi della mancata assegnazione di personale; prevede talune esenzioni dal divieto (comparto scuola; figure professionali non fungibili; categorie protette; vincitori del secondo corso-concorso di formazione

dirigenziale), nonché la proroga di un anno della validità delle graduatorie per le amministrazioni soggette al divieto; dispone che la spesa relativa al personale assunto a tempo determinato o con convenzione non possa superare quella sostenuta al medesimo titolo nell'anno 2001, incrementata del tasso di inflazione programmata di cui al Documento di programmazione economico-finanziaria.

Le censure mosse dalle Regioni impugnanti sono infondate.

Quelle formulate dalla Regione Basilicata non colgono nel segno, laddove pretendono di attribuire alla norma in questione la funzione - che sarebbe riservata alla legislazione esclusiva regionale - di disciplinare "la materia dell'impiego presso la Regione e gli enti locali", mentre è evidente che essa persegue il fine di **dare effettività al patto di stabilità interno, da un lato, "sanzionando" esclusivamente i soggetti pubblici (con l'esclusione delle Regioni) che non hanno rispettato tale patto riguardo al 2001, e, dall'altro lato, incidendo, con il divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato e di far lievitare le spese per il personale a tempo determinato, su una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo;** sicché - attesa la stretta attinenza di tali precetti con il fine del coordinamento della finanza pubblica *sub specie* del contenimento della spesa corrente - deve, altresì, negarsi pregio al rilievo secondo il quale, nella specie, il coordinamento della finanza sarebbe usato quale "grimaldello per garantire allo Stato un potere di coordinamento in materia di competenza (anche esclusiva) regionale".

Sent. n. 390 del 2004:

Non è fondata la censura volta a contestare che la legge statale possa prevedere meccanismi e procedure – ed in particolare l'«accordo tra Governo, regioni e autonomie locali, da concludere in sede di Conferenza unificata» –, volti a far sì che vi sia il «concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica», e possa inoltre prevedere che quanto previsto in quell'accordo sia trasfuso in un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che fissi «per le amministrazioni regionali, per le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti che abbiano rispettato le regole del patto di stabilità interno per l'anno 2002, per gli altri enti locali e per gli enti del Servizio sanitario nazionale, criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato per l'anno 2003».

Tale previsione, infatti, costituisce puntuale attuazione del precetto costituzionale che attribuisce alla legge statale il compito di provvedere al “coordinamento della finanza pubblica”: compito legittimamente assolto coinvolgendo nell'individuazione dei «criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato» le Regioni e le autonomie locali e, poi, cristallizzando in un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri l'accordo che fissa quei criteri e limiti.

La circostanza che il medesimo comma 11 disponga che «fino all'emanazione dei decreti (...) trovano applicazione le disposizioni di cui al comma 4» – e cioè il «divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo

indeterminato», fatte salve le eccezioni ivi previste – non costituisce violazione di alcuna norma costituzionale: si tratta, infatti, non solo di un divieto temporalmente limitato, ma anche e soprattutto di un divieto funzionalmente collegato all'accordo da raggiungere in sede di Conferenza unificata, quale strumento destinato a disciplinare, con il concorso delle autonomie regionali e locali, la materia delle assunzioni del personale a tempo indeterminato. È evidente che, in assenza di quel temporaneo divieto, le finalità perseguite con l'accordo sarebbero frustrate se, nelle more, le Regioni e gli enti locali potessero procedere, senza limiti di sorta, alle assunzioni ritenute opportune: come è evidente che l'intervento della legge statale in senso limitativo dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali non è meno legittimo per ciò che il divieto da essa posto è assoluto, ma la sua legittimità va affermata considerando il carattere strumentale di quel temporaneo divieto ai fini della efficacia ed effettività della futura disciplina che scaturirà in sede di Conferenza unificata.

b) I limiti ai principi vincolistici di coordinamento dinamico: la prima fase

Sent. n. 417 del 2005

6.1. – I commi impugnati introducono puntuali vincoli, che riguardano le spese per studi e incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, missioni all'estero, rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni, nonché le spese per l'acquisto di beni e servizi.

In particolare, il comma 9 limita, per l'anno 2004, la spesa di Regioni ed enti locali, relativa a «studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione»; prevede che «l'affidamento di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione in materie e per oggetti rientranti nelle competenze della struttura burocratica dell'ente, deve essere adeguatamente motivato» e limitato ai soli casi previsti dalla legge o all'ipotesi di eventi straordinari, previa comunicazione – a pena di illecito disciplinare e conseguente responsabilità erariale – agli organi di controllo ed agli organi di revisione di ciascun ente; stabilisce che le pubbliche amministrazioni adottano le direttive – comunicate in via preventiva alla Corte dei conti – conseguenti all'applicazione dei suddetti vincoli di spesa, «nell'esercizio dei diritti dell'azionista nei confronti delle società di capitali a totale partecipazione pubblica».

Il comma 10 limita poi, sempre per l'anno 2004, la spesa di regioni ed enti locali per missioni all'estero e rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni; prevede che gli atti e i contratti posti in essere in violazione del limite fissato «costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale»; stabilisce che gli organi di controllo e gli organi di revisione di ciascun ente vigilano sulla corretta applicazione del limite di spesa, consentendone, per casi eccezionali, il superamento.

Il comma 11 prevede, anch'esso per l'anno 2004, un limite alla spesa di

regioni ed enti locali per l'acquisto di beni e servizi, con l'esclusione di quella dipendente dalla prestazione di servizi collegati a diritti soggettivi dell'utente; prevede, inoltre, che tale riduzione si applica anche alla spesa per missioni all'estero e per il funzionamento di uffici all'estero, nonché alle spese di rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni ed alla spesa per studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione; richiama le norme dei due commi precedenti relative alla responsabilità disciplinare ed erariale e agli obblighi di comunicazione e controlli; prevede infine che, «per le regioni e gli enti locali che hanno rispettato, nell'anno 2003 e fino al 30 giugno 2004, gli obiettivi previsti relativamente al Patto di stabilità interno, la riduzione del 10 per cento non si applica con riferimento alle spese che siano già state impegnate».

Le ricorrenti lamentano che le norme in questione non si limitano a fissare l'entità massima del disavanzo o del complesso della spesa corrente di Regioni ed enti locali, ma specificano ed elencano le singole tipologie delle spese che gli enti territoriali devono contenere nell'ambito delle percentuali previste dalle stesse norme.

Sotto un primo profilo, tali vincoli non sarebbero riconducibili a principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e sarebbero pertanto lesivi dell'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali. Sotto un secondo profilo, i vincoli in questione inciderebbero negativamente sulla generalità delle loro competenze legislative e amministrative.

(...)

6.3. – Le questioni sono fondate.

Va qui ribadito il principio costantemente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, per cui **le norme che fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica**, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., e ledono pertanto l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost.

Secondo tale giurisprudenza, il legislatore statale può legittimamente imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio (ancorché si traducano, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti), ma solo, con «disciplina di principio», «per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari» (sentenza n. 36 del 2004; v. anche le sentenze n. 376 del 2003 e nn. 4 e 390 del 2004). Perchè detti vincoli possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali **debbono avere ad oggetto o l'entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo «in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale» – la crescita della spesa corrente degli enti autonomi; in altri termini, la legge statale può stabilire solo un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa»** (sentenza n. 36 del 2004).

Questa Corte ha recentemente riaffermato tale principio, osservando che la previsione da parte della legge statale di **limiti all'entità di una singola voce di spesa non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica**, perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve perciò «in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area [...] riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri [...] ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» (sent. n. 390 del 2004).

Nella specie, le disposizioni censurate non fissano limiti generali al disavanzo o alla spesa corrente, ma stabiliscono limiti alle spese per studi e incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, alle spese per missioni all'estero, rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni, nonché alle spese per l'acquisto di beni e servizi; vincoli che, riguardando singole voci di spesa, non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ma comportano una inammissibile ingerenza nell'autonomia degli enti quanto alla gestione della spesa».

Sent. n. 120 del 2008

«È ormai consolidato l'orientamento secondo cui norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: **in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi** (sentenze n. 412 e n. 169 del 2007; n. 88 del 2006)».

Sent. n. 190 del 2008

L'obbligo posto dal comma 587 in capo alle amministrazioni pubbliche regionali e locali di comunicare annualmente al Dipartimento della funzione pubblica una serie di dati inerenti alla partecipazione delle medesime amministrazioni a consorzi ed a società – così come la previsione che tali dati siano resi pubblici ed esposti nel sito web del Dipartimento della funzione pubblica, ed in relazione ad essi il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione riferisce annualmente alle Camere (comma 591) – mira a garantire all'amministrazione centrale una adeguata conoscenza della spesa pubblica complessiva in vista dell'adozione di misure di finanza pubblica nazionale idonee ad assicurare il rispetto dei parametri fissati nel patto di stabilità e crescita dell'Unione europea. Tali disposizioni sono, infatti, volte a consentire l'acquisizione e l'elaborazione a livello centrale (il coordinamento) dei predetti dati telematici, in possesso delle amministrazioni regionali e locali, allo scopo di soddisfare esigenze di razionalizzazione e contenimento della

spesa pubblica (sentenza n. 240 del 2007). Esse, pertanto, costituiscono legittimo esercizio della competenza statale di coordinamento della finanza pubblica che è limite all'autonomia finanziaria delle medesime Province autonome (sentenza n. 82 del 2007).

Sent. n. 289 del 2008

Ciò posto, nella giurisprudenza di questa Corte è ormai consolidato l'orientamento secondo cui norme statali che fissano limiti alla spesa di enti pubblici regionali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: **in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi** (sentenze n. 120 del 2008; n. 412 e n. 169 del 2007; n. 88 del 2006).

Contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti, la disposizione denunciata risponde a entrambe dette condizioni.

La prima è soddisfatta, perché il censurato limite fissato dal legislatore ha natura transitoria, operando solo per l'anno 2006, e riguarda la spesa complessiva per consumi intermedi, cioè un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, che costituisce una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico. Il legislatore, dunque, ha perseguito generali obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, incidendo temporaneamente su una complessiva e non minuta voce di spesa (per una analoga fattispecie: sentenza n. 169 del 2007). (NB: «complessiva e non minuta voce di spesa», anziché «singola voce di spesa»!).

La seconda condizione è soddisfatta, perché la norma censurata non determina gli strumenti e le modalità per il perseguimento del predetto obiettivo, ma lascia liberi gli enti destinatari della prescrizione di individuare le misure necessarie al fine del contenimento della spesa per consumi intermedi.

In particolare, in relazione ai limiti di assunzione a tempo indeterminato

Sent. n. 390 del 2004:

Le medesime ragioni, che impongono il rigetto delle censure mosse alle disposizioni del comma 11 fin qui esaminate, **comportano l'accoglimento di quelle rivolte alla previsione per cui le assunzioni a tempo indeterminato, «fatto salvo il ricorso alle procedure di mobilità, devono, comunque, essere contenute, fatta eccezione per il personale infermieristico del Servizio sanitario nazionale, entro percentuali non superiori al 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell'anno 2002».**

Si tratta, infatti, di una disposizione che non si limita a fissare un principio di coordinamento della finanza pubblica, ma pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della copertura delle vacanze verificatesi nel 2002, imponendo che tale copertura non sia superiore al 50 per cento:

precetto che, proprio perché specifico e puntuale e per il suo oggetto, si risolve in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area (organizzazione della propria struttura amministrativa) riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri (ad esempio, di privilegiare il ricorso alle procedure di mobilità: sentenza n. 388 del 2004) ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi.

Parte seconda: Il coordinamento al tempo della crisi economica (2009-2014)

I. La trasversalità del coordinamento della finanza pubblica

Sent. n. 193 del 2007 (Bile, De Siervo)

Come questa Corte ha più volte affermato (per tutte, si vedano le sentenze n. 98 del 2007 e n. 36 del 2005), l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa.

Sent. n. 326 del 2010

8.5.— Nella giurisprudenza di questa Corte è ormai consolidato l'orientamento secondo cui norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (tra le molte, sentenza n. 237 del 2009).

Peraltro, come la stessa giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di affermare proprio con riguardo alle comunità montane (citata sentenza n. 237 del 2009), **non costituisce ostacolo all'esercizio della potestà legislativa statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, attraverso la fissazione dei relativi principi fondamentali, la circostanza che si incida su un ambito materiale, quale quello relativo alle comunità montane, rimesso alla potestà legislativa residuale delle Regioni.**

(NB: principio molto importante, che troverà i suoi estremi sviluppi nella giurisprudenza concernente l'assetto ordinamentale degli enti territoriali, per la quale si veda il prossimo par. VI).

Sent. n. 139 del 2012

In secondo luogo, le ricorrenti lamentano l'interferenza delle misure impugnate con altre materie di competenza esclusiva o concorrente regionale. In particolare, tali norme, dettando disposizioni che attengono all'organizzazione e al personale, lederebbero la potestà legislativa esclusiva delle Regioni in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali e locali e di statuto giuridico ed economico del personale (art. 117, quarto comma, Cost., nonché art. 2, comma 1, lettere a e b, dello Statuto della Regione autonoma Valle d'Aosta). Le stesse censure sono riferite al comma 20, primo

periodo, che non menziona gli enti locali e gli enti ed organismi appartenenti al sistema regionale, con la conseguenza che i commi impugnati si applicherebbero in via diretta a tali enti. Le disposizioni impugnate violerebbero, poi, l'art. 118, secondo e terzo comma, Cost., nonché l'art. 4 dello Statuto della Regione autonoma Valle d'Aosta, poiché «incidere[bbero], limitandole, sull'esercizio delle funzioni amministrative regionali nei medesimi ambiti». Infine, le norme impugnate dalla Regione autonoma Valle d'Aosta, se applicabili anche all'azienda sanitaria valdostana, lederebbero la potestà legislativa concorrente della Regione in materia di «igiene, assistenza ospedaliera e profilattica» (art. 3, comma 1, lettera l, dello statuto) e in materia di «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.).

Tali censure non sono fondate.

Secondo una costante giurisprudenza, quando la disposizione impugnata costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), «l'eventuale impatto di essa sull'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.) ed organizzativa (artt. 117, quarto comma, e 118 Cost.) della ricorrente si traduce in una "circostanza di fatto come tale non incidente sul piano della legittimità costituzionale"» (da ultimo, sentenza n. 40 del 2010, nonché sentenze n. 169 del 2007 e n. 36 del 2004). (NB: anche in questo caso si aggiunge un ulteriore tassello alla piattaforma giurisprudenziale che consentirà allo Stato, in nome del coordinamento della finanza pubblica, di incidere fortemente sugli assetti organizzativi degli enti territoriali).

Ne consegue che la lamentata interferenza con l'autonomia organizzativa delle Regioni o con altre competenze loro assegnate in via esclusiva o concorrente non è censurabile, poiché le norme impugnate devono essere complessivamente intese come disposizioni di principio, riconducibili alla potestà legislativa concorrente.

La previsione contenuta nel comma 20 dell'art. 6, inoltre, nello stabilire che le disposizioni di tale articolo «non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica», va intesa nel senso che le norme impugnate non operano in via diretta, ma solo come disposizioni di principio, anche in riferimento agli enti locali e agli altri enti e organismi che fanno capo agli ordinamenti regionali».

II. La limitazione alla spesa corrente: il ruolo sistemico del d.l. n. 78 del 2010

Sent. n. 182 del 2011

«1.2. – La questione non è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il legislatore statale, con una “disciplina di principio”, può legittimamente «imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi

nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (sentenza n. 36 del 2004; si veda anche la sentenza n. 417 del 2005). Questi vincoli, perché possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, devono riguardare «l'entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo “in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale” – la crescita della spesa corrente». In altri termini, la legge statale può stabilire solo un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenze n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004; si vedano anche le sentenze n. 88 del 2006 e n. 449 del 2005).

Poste tali premesse, è da aggiungere che **interventi analoghi per i contenuti a quelli operati dalle diverse disposizioni dell'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010, disposti negli anni trascorsi dal legislatore statale, non sono stati in grado di superare il vaglio di legittimità costituzionale, data l'indebita compressione dell'autonomia finanziaria delle Regioni che con essi veniva realizzata.** In particolare, sono state ritenute illegittime, nella parte in cui pretendevano di imporsi al sistema regionale, rigide misure concernenti la spesa per studi, consulenze, missioni all'estero, rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni (sentenza n. 417 del 2005); la spesa per viaggi in aereo (sentenza n. 449 del 2005); i compensi e il numero massimo degli amministratori di società partecipate dalla Regione (sentenza n. 159 del 2008); le spese per autovetture (sentenza n. 297 del 2009).

A fronte di tale consolidato indirizzo della giurisprudenza costituzionale, **il legislatore statale, con l'art. 6 citato, ha mostrato di saper superare la tecnica normativa in origine adottata,** ai fini del contenimento della spesa pubblica, preferendo agire direttamente sulla spesa delle proprie amministrazioni con norme puntuali, **delle quali si è invece dichiarata l'efficacia nei confronti delle Regioni esclusivamente quali principi di coordinamento della finanza pubblica, escludendone l'applicabilità diretta** (sentenza n. 289 del 2008).

Va da sé che **tale operazione può rispettare il riparto concorrente della potestà legislativa in tema di coordinamento della finanza pubblica, solo a condizione di permettere l'estrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale.** In caso contrario, la disposizione statale non potrà essere ritenuta di principio (sentenza n. 159 del 2008), quale che ne sia l'eventuale autoqualificazione operata dal legislatore nazionale (sentenza n. 237 del 2009).

E' da ritenere che il comma 20 del citato art. 6 abbia inteso operare in tal senso, con la previsione che «le disposizioni del presente articolo non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della

finanza pubblica». (...) L'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010, diversamente da quanto postulato dall'Avvocatura dello Stato, **non intende imporre alle Regioni l'osservanza puntuale ed incondizionata dei singoli precetti di cui si compone e può considerarsi espressione di un principio fondamentale della finanza pubblica in quanto stabilisce, rispetto a specifiche voci di spesa, limiti puntuali che si applicano integralmente allo Stato, mentre vincolano le Regioni, le Province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale solo come limite complessivo di spesa.**

Questa conclusione si fonda sulla possibilità di effettuare una duplice operazione logico-giuridica: in primo luogo, l'art. 6 citato consente **un processo di induzione che, partendo da un apprezzamento non atomistico, ma globale, dei precetti in gioco, conduce all'isolamento di un principio comune; in secondo luogo, siffatto principio è idoneo al compito inverso di dedurre da esso, in modo consequenziale, ma adeguato a preservare la discrezionalità del legislatore regionale, una diversificata normativa di dettaglio.** Il comma 20 dell'art. 6, infatti, autorizza le Regioni, le Province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale, anzitutto, a determinare, sulla base di una valutazione globale dei limiti di spesa puntuali dettati dall'art. 6, l'ammontare complessivo dei risparmi da conseguire e, quindi, a modulare in modo discrezionale, tenendo fermo quel vincolo, le percentuali di riduzione delle singole voci di spesa contemplate nell'art. 6.

Sent. n. 139 del 2012 (Quaranta, Cassese)

Il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente «imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (da ultimo, sentenza n. 182 del 2011). Questi vincoli possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenza n. 182 del 2011, nonché sentenze n. 297 del 2009, n. 289 del 2008 e n. 169 del 2007). Lo Stato, quindi, può agire direttamente sulla spesa delle proprie amministrazioni con norme puntuali e, al contempo, dichiarare che le stesse norme sono efficaci nei confronti delle Regioni «a condizione di permettere l'estrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale» (sentenza n. 182 del 2011). In caso contrario, la norma statale non può essere ritenuta di principio (sentenza n. 159 del 2008), a prescindere dall'auto-qualificazione operata dal legislatore (sentenza n. 237 del 2009).

La disciplina dettata dall'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010 – come questa Corte ha chiarito con la richiamata sentenza n. 182 del 2011 – soddisfa la suddetta condizione. Le disposizioni in esame prevedono puntuali misure di riduzione parziale o totale di singole voci di spesa, **ma ciò non esclude che da esse possa desumersi un limite complessivo, nell'ambito del quale le**

Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa. Questa possibilità è espressamente prevista dal comma 20 dell'art. 6, che precisa che le disposizioni di tale articolo «non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica».

L'art. 6 citato «consente un processo di induzione che, partendo da un apprezzamento non atomistico, ma globale, dei precetti in gioco, conduce all'isolamento di un principio comune» (sentenza n. 182 del 2011). In base a tale principio, le Regioni devono ridurre le spese di funzionamento amministrativo di un ammontare complessivo non inferiore a quello disposto dall'art. 6 per lo Stato. Ne deriva che il medesimo articolo «non intende imporre alle Regioni l'osservanza puntuale ed incondizionata dei singoli precetti di cui si compone e può considerarsi espressione di un principio fondamentale della finanza pubblica» (sentenza n. 182 del 2011).

Né si può escludere l'applicabilità dei principi di coordinamento della finanza pubblica alla Regione autonoma Valle d'Aosta in ragione della speciale autonomia ad essa riconosciuta dalle norme statutarie. La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che anche gli enti ad autonomia differenziata sono soggetti ai vincoli legislativi derivanti dal rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica (da ultimo, sentenze n. 30 del 2012 e n. 229 del 2011).

Sent. n. 161 del 2012 (Quaranta, Carosi)

9.— La questione sollevata nei confronti dell'art. 11, commi 8 e 9, della legge regionale n. 17 del 2011, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. ed alla norma interposta costituita dall'art. 6, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010, è fondata. Quest'ultima disposizione afferma in modo incontrovertibile il principio di gratuità della partecipazione ad organi di enti che «comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche».

Essa si inquadra nelle misure di coordinamento della finanza pubblica ed assume una posizione autonoma e distinta dalle altre norme di analoga natura contenute nel medesimo art. 6, in ordine alle quali questa Corte ha avuto modo di affermare che l'articolo stesso «al fine di ridurre il costo degli apparati amministrativi, ha prescritto un taglio, secondo percentuali prestabilite, di numerose voci di spesa proprie delle amministrazioni statali, stabilendo altresì, al comma 20, che le singole disposizioni con cui tali tagli sono stati indicati nel corpo dello stesso art. 6 costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica per Regioni, Province autonome ed enti del Servizio sanitario nazionale» (sentenza n. 182 del 2011) e che «Il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di

bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (sentenza n. 132 del 2012).

Pur inserendosi in un contesto autonomo e distinto, sia sotto il profilo soggettivo che funzionale, dai restanti commi dell'articolo precedentemente evocato dalle richiamate sentenze, il parametro interposto di cui all'art. 6, comma 2, prima parte, del d.l. n. 78 del 2010 è anch'esso infatti norma di coordinamento della finanza pubblica ed, in quanto tale, indefettibile riferimento per la legislazione regionale. Detta norma si ispira alla finalità di contenimento dei costi della politica e degli apparati amministrativi così come il successivo comma 3 del medesimo art. 6, ma si differenzia da quest'ultimo sia sotto il profilo soggettivo che oggettivo. (NB: l'art. 6, comma 2, prima parte, costituisce qui un «indefettibile riferimento per la legislazione regionale», mentre prima la Corte aveva ritenuto ammissibili i limiti alla spesa posti dal citato art. 6 solo in quanto il suo comma 20 imponeva di desumere dall'insieme dei medesimi un "limite complessivo", all'interno del quale le Regioni avrebbero potuto autodeterminarsi!).

Per quel che riguarda il profilo soggettivo, occorre rilevare come la prima parte del comma 2 («A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto la partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti, che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, nonché la titolarità di organi dei predetti enti è onorifica; essa può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente; qualora siano già previsti i gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta giornaliera») si riferisca in generale agli enti fruitori di contributi a carico delle finanze pubbliche mentre l'ultimo periodo ne delimita l'ambito in senso negativo, escludendo espressamente l'operatività della norma nei confronti degli «enti previsti nominativamente dal decreto legislativo n. 300 del 1999 e dal decreto legislativo n. 165 del 2001, e comunque alle università, enti e fondazioni di ricerca e organismi equiparati, alle camere di commercio, agli enti del Servizio sanitario nazionale, agli enti indicati nella tabella C della legge finanziaria ed agli enti previdenziali ed assistenziali nazionali, alle ONLUS, alle associazioni di promozione sociale, agli enti pubblici economici individuati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze su proposta del Ministero vigilante, nonché alle società».

Le ASP, in quanto enti infraregionali connotati da una gestione di tipo imprenditoriale delle proprie risorse secondo criteri di economicità (art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 207 del 2001 ed art. 7, comma 1, della legge regionale impugnata), non rientrano tra gli enti esclusi dall'applicazione del principio di gratuità, non essendo comprese nelle tipologie individuate per relationem mediante i richiami normativi operati dalla norma interposta e neppure tra quelli espressamente menzionati.

Anche sotto l'aspetto oggettivo, la fattispecie in esame rientra nella prescrizione dell'art. 6, comma 2, prima parte, del d.l. n. 78 del 2010. In

particolare, non può essere condivisa la tesi della resistente, secondo cui la legge regionale impugnata non prevederebbe ipotesi di ricezione di «contributi a carico delle finanze pubbliche».

(...)

Alla luce delle esposte ragioni deve ritenersi che al presidente e ai consiglieri di amministrazione delle ASP si applichi l'art. 6, comma 2, prima parte, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010, e che, pertanto, l'esercizio delle loro cariche sia gratuito, potendosi dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente. Ne deriva l'illegittimità dell'art. 11, commi 8 e 9, della legge regionale n. 17 del 2011 — in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. — che prevede la corresponsione di un'indennità agli organi suddetti, con conseguente accoglimento del ricorso anche sotto questo profilo.

Sent. n. 211 del 2012 (Quaranta, Mazzella)

3.- Le questioni, relative agli artt. 31, 32 e 34, comma 5, della legge regionale censurata, sono invece fondate. Sussiste il denunciato contrasto con gli obiettivi di contenimento e riduzione della spesa pubblica perseguiti dal legislatore statale con l'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010, che costituisce espressione di un principio fondamentale della finanza pubblica.

Le censurate disposizioni regionali, ben lungi dall'imporre, come richiesto dalla disposizione statale richiamata, dei tagli alla spesa regionale, comportano tutte un sensibile incremento in un aggregato di spesa particolare, quello relativo alle indennità (anche di missione), ai compensi e ai rimborsi dei dipendenti di due enti regionali che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche (La "Commissione per i lucani all'estero" e la "Commissione per missioni in Italia e all'estero"), o mediante l'innalzamento ex novo di compensi e rimborsi per l'attività dei due organismi collegiali, o attraverso il ripristino di previgenti disposizioni, soppresse proprio nell'intento di abbatterne i costi di funzionamento.

Il contrasto con le disposizioni contenute nel citato art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 è di tutta evidenza. Il comma 3 di tale norma dispone che «le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate, corrisposti dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, sono automaticamente ridotte del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010. Sino al 31 dicembre 2013, gli emolumenti di cui al presente comma non possono superare gli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010, come ridotti ai sensi del presente comma».

In proposito questa Corte ha affermato (sentenze n. 182 del 2011 e n. 139 del 2012) che «può considerarsi espressione di un principio fondamentale

della finanza pubblica» la disposizione che stabilisce «rispetto a specifiche voci di spesa, limiti puntuali che [...] vincolano le Regioni, le Province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale solo come limite complessivo di spesa». Ed, in particolare, con specifico riferimento al comma 3, che l'obbligo di riduzione delle spese per il personale ivi elencate nella misura del 10 per cento, e di mantenere le stesse ferme fino al 2013, costituisce principio fondamentale nel senso di limite globale, complessivo, al punto che ciascuna Regione deve ritenersi libera di darvi attuazione, nelle varie leggi di spesa, relativamente ai diversi comparti, in modo graduato e differenziato, purché il risultato complessivo sia pari a quello indicato nella legge statale. Nel caso in esame, pur ammettendo, per il carattere di globalità enunciato da questa Corte, attuazioni gradate e differenziate nel quantum della riduzione da parte delle diverse leggi regionali di spesa, non è tollerabile alcuna deroga rispetto all'an della riduzione.

(NB: qui la possibilità regionale di autodeterminarsi viene "reinterpretata al ribasso" come possibilità di attuazione gradata e differenziata della riduzione della spesa!)

Le disposizioni della legge regionale censurata, più che lasciare del tutto inalterate le spese, ne determinano, addirittura, un aumento.

Esse vanno oltre i margini di discrezionalità del legislatore regionale e finiscono per porsi in contrasto con il nucleo stesso del principio statale, che mira ad una diminuzione della spesa per il personale. Le disposizioni impugnate, in altre parole, sono intrinsecamente lesive non solo dell'obiettivo di abbattimento della spesa pubblica regionale, ma direttamente di quello, minimale, di contenimento della stessa.

D'altra parte, le norme regionali censurate si pongono, in modo evidente, in contrasto con un'altra disposizione del citato art. 6, comma 2, in base alla quale la partecipazione in organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti, che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, nonché la titolarità di organi dei predetti enti è onorifica e può dar luogo solo al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente. Tale disposizione non è stata esplicitamente richiamata dal ricorrente. Essa, però, insieme a quella contenuta nel comma 3, rappresenta l'espressione di un unico principio fondamentale che persegue il contenimento della spesa di funzionamento degli enti pubblici regionali.

Sent. n. 262 del 2012 (Quaranta, Mazzella)

«La predetta disposizione regionale, pur riproducendo il contenuto dell'art. 6, comma 7, del decreto-legge n. 78 del 2010 quanto a percentuale di riduzione della spesa per incarichi di studio e consulenza, si differenzia da questa per il fatto che, nel suo secondo periodo, esclude dal computo della spesa da tagliare quella corrispondente agli incarichi gravanti su risorse del «bilancio vincolato» e agli «incarichi istituzionali di consigliere del Presidente della Regione Puglia», in tal modo violando il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica espresso dal citato art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010. Come già affermato da questa Corte (sentenze n. 182 del

2011 e n. 139 del 2012), infatti, la predetta norma statale, pur non imponendo alle Regioni di adottare i puntuali tagli alle singole voci di spesa da essa considerate, richiede che esse, anche attraverso una diversa modulazione delle percentuali di riduzione, conseguano comunque, nel complesso, un risparmio pari a quello che deriverebbe dall'applicazione di quelle percentuali. L'art. 9, comma 1, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011, si pone quindi in contrasto con la vigente disciplina in materia di contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni proprio per effetto della violazione dell'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 considerato nel suo complesso. **Spettava infatti alla Regione indicare le ulteriori misure contenute nella legge reg. Puglia n. 1 del 2011 dirette ad operare tagli ad altre uscite, compensativi delle minori riduzioni di spesa derivanti dall'esclusione, dal novero delle spese da contrarre, di quelle corrispondenti agli incarichi gravanti sulle risorse del «bilancio vincolato» e agli «incarichi istituzionali di consigliere del Presidente della regione Puglia», in maniera tale da assicurare il rispetto del saldo complessivo risultante dall'applicazione dell'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010.** La Regione nulla ha dedotto al riguardo. La questione sollevata dal ricorrente è dunque fondata, perché la norma impugnata non rispetta il principio generale enunciato dal predetto art. 6.»

(NB: In questa decisione si addossa alla Regione l'onere probatorio concernente l'esistenza di una misura compensativa che valga a garantire il rispetto del limite complessivo, in violazione del principio dispositivo nonché del principio iura novit curia).

III. Limitazione alla spesa corrente: il caso della spesa per il personale

Sent. n. 108 del 2011 (De Siervo, Mazzella)

3.2. – La questione relativa all'art. 15, comma 1, della legge regionale censurata è fondata, sia con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (ordinamento civile), sia con riferimento alla dedotta violazione di principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.).

L'art. 15, comma 1, prevedendo la trasformazione dei contratti a tempo parziale del personale ex LSU/LPU in rapporti di lavoro a tempo pieno, incide sulla disciplina dell'orario, regolato dalla contrattazione collettiva (...). La norma regionale censurata è, inoltre, illegittima anche con riferimento alla lesione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Con **l'introduzione di procedure finalizzate alla progressione di carriera mediante selezione interna, la stessa si pone in contrasto con l'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), che obbliga le Regioni alla riduzione delle spese per il personale e al contenimento della dinamica retributiva, e con il comma**

557-bis della medesima disposizione della predetta legge statale, che estende tale obbligo di riduzione anche ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e a tutti i rapporti precari in organismi e strutture facenti capo alla Regione. Inoltre, la norma censurata contrasta anche con l'art. 76, comma 6, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 6 agosto 2008, n. 133, che, al comma 6, prevede l'adozione di un d.P.C.M. per la riduzione delle spese del personale e, **al comma 7, vieta esplicitamente agli Enti nei quali l'incidenza delle spese del personale è pari al 40% di procedere ad assunzioni con qualsivoglia tipologia contrattuale. Tali norme statali, ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica, costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi.** Invero, come ha chiarito questa Corte, «...la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale» (sentenza n. 69 del 2011, che richiama la sentenza n. 169 del 200

Sent. n. 161 del 2012 (Quaranta, Carosi)

7.— Le questioni relative agli impugnati artt. 5, comma 2, 6, commi 3, 4, 6 e 7 e 15, comma 4, della legge regionale n. 17 del 2011 sono fondate in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. ed alla norma interposta invocata.

7.1.— **L'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008, dispone che, quando le spese di personale per gli enti locali e per le camere di commercio superano il 50 per cento (al momento della proposizione del ricorso la norma prevedeva il 40 per cento) delle spese correnti, gli enti in questione non possono procedere a nuove assunzioni, a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipologia contrattuale; quando invece l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35 per cento delle spese correnti, sono consentite deroghe parziali in relazione al turn-over.**

Tale disposizione ha natura di principio di coordinamento della finanza pubblica, come già riconosciuto dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 148 del 2012 e n. 108 del 2011).

Sent. n. 155 del 2011 (Maddalena, Cassese),

2. – La questione è fondata.

2.1. – Le Regioni e gli enti locali, come è noto, sono chiamati a concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, assunti in sede europea per garantire il rispetto del Patto di stabilità e crescita. A tal fine, questi

enti sono assoggettati alle regole del cosiddetto «Patto di stabilità interno», che, da un lato, indicano «limiti complessivi di spesa» e, dall'altro lato, prevedono «sanzioni volte ad assicurar[n]e il rispetto». Simili sanzioni operano «nei confronti degli enti che abbiano superato i predetti limiti» e, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 289 e n. 190 del 2008, n. 412 e n. 169 del 2007 e n. 4 del 2004).

Le sanzioni a carico delle Regioni che non abbiano rispettato il patto di stabilità interno per il 2009 sono previste dall'art. 77-ter, commi 15 e 16, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Ferme restando tali disposizioni, l'art. 14, comma 19, del decreto-legge n. 78 del 2010 ha previsto ulteriori sanzioni, tra cui, in particolare, quelle indicate dai due commi successivi del medesimo articolo. Il comma 20 prevede l'annullamento d'ufficio degli «atti adottati dalla Giunta regionale o dal Consiglio regionale durante i dieci mesi antecedenti alla data di svolgimento delle elezioni regionali, con i quali è stata assunta la decisione di violare il patto di stabilità interno». **Il comma 21 dispone invece la revoca di diritto di incarichi dirigenziali ad esterni e di contratti di lavoro (subordinato o autonomo) a tempo determinato, stipulati a seguito degli atti di cui al precedente comma 20, cioè a seguito di atti adottati in violazione del patto di stabilità interno.** Più in particolare, il comma 21 dispone quanto segue: «I conferimenti di incarichi dirigenziali a personale esterno all'amministrazione regionale ed i contratti di lavoro a tempo determinato, di consulenza, di collaborazione coordinata e continuativa ed assimilati, nonché i contratti di cui all'articolo 76, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, deliberati, stipulati o prorogati dalla regione nonché da enti, agenzie, aziende, società e consorzi, anche interregionali, comunque dipendenti o partecipati in forma maggioritaria dalla stessa, a seguito degli atti indicati al comma 20, sono revocati di diritto. Il titolare dell'incarico o del contratto non ha diritto ad alcun indennizzo in relazione alle prestazioni non ancora effettuate alla data di entrata in vigore del presente decreto».

2.2. – La disciplina regionale censurata si pone in palese contrasto con i principi di coordinamento finanziario fissati dalle disposizioni legislative statali sopra richiamate.

Non vi è dubbio, innanzitutto, che le sanzioni previste dalla legislazione statale si applichino alla Regione Puglia, dal momento che quest'ultima, come emerge dalla sua stessa certificazione inviata al Ministero dell'economia e delle finanze, non ha rispettato il patto di stabilità interno.

È evidente, in secondo luogo, che la legge impugnata ha inteso neutralizzare tali sanzioni, prevedendo che la Regione Puglia continui ad avvalersi, sino alla scadenza inizialmente stabilita o successivamente prorogata, di incarichi dirigenziali a termine, contratti di lavoro

subordinato a tempo determinato e contratti di lavoro autonomo, nonostante il fatto che l'art. 14, comma 21, del decreto-legge n. 78 del 2010 stabilisca che tali contratti siano revocati di diritto.

Sent. n. 68 del 2011 (De Siervo, Cassese)

5.3. – L'art. 117, terzo comma, Cost., è violato anche con riguardo alla materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto l'art. 2, quanto al comma 1 del sostituito art. 4 della legge della Regione Puglia n. 45 del 2008, della legge impugnata prevede l'assunzione di personale in violazione dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale. La norma censurata, infatti, contempla l'inquadramento di dirigenti medici già in servizio in una «disciplina diversa da quella per la quale» sono stati assunti, mentre l'art. 17, commi 10, 11, 12 e 13, del decreto-legge n. 78 del 2009 – richiamato dall'art. 2, comma 74, della legge n. 191 del 2009 – prevede per le amministrazioni la possibilità di stabilizzare il solo personale non dirigenziale.

(...)

7.2. – La questione è fondata.

(...)

La norma, inoltre, dispone una stabilizzazione di personale che richiede una revisione della dotazione organica, in tal modo violando i limiti di spesa fissati per il personale sanitario dall'articolo 2, comma 71, della legge n. 191 del 2009, con conseguente violazione dei principi fondamentali stabiliti in materia di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

(...)

9. – Il quinto gruppo di censure si riferisce agli artt. 16, comma 3, 17, 18, 19, comma 8, e 20 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010. Tali articoli prevedono misure di stabilizzazione del personale sanitario, da realizzare tramite l'estensione dell'ambito di applicazione di procedure già disposte da norme regionali a favore di determinate categorie di personale: servizio di ADI, riabilitazione e integrazione scolastica (art. 16, comma 3); personale sanitario in genere (art. 18); dirigenti medici «che svolgono attività nei servizi di medicina e chirurgia d'accettazione e d'urgenza» (art. 19); personale dell'Agenzia regionale sanitaria e di progetti di piano (art. 20). Nel caso del personale del «Servizio emergenza territoriale 118», invece, la stabilizzazione è prevista senza il richiamo a precedenti disposizioni regionali (art. 17).

(...)

9.2. – La questione è fondata.

Le disposizioni impugnate prevedono misure di stabilizzazione del personale sanitario che abbia prestato servizio anche non continuativo con rapporto convenzionale e/o con incarico a tempo determinato, in assenza di pubblico concorso. Ciò si pone in contrasto, innanzitutto, con l'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento alla materia del coordinamento della finanza

pubblica, dal momento che le norme censurate ampliano «il novero dei potenziali interessati alla stabilizzazione così come definito» dalla normativa statale (sentenza n. 179 del 2010).

(...)

11.2. – La questione è fondata.

La disposizione regionale, prevedendo l'incremento e l'integrazione del trattamento economico dei direttori generali, dei direttori sanitari e dei direttori amministrativi degli enti e istituti sanitari, comporta una maggiore spesa priva di copertura finanziaria, con conseguente violazione dell'art. 81 Cost. Questa Corte ha costantemente affermato che le leggi istitutive di nuove o maggiori spese debbono recare una «esplicita indicazione» del relativo mezzo di copertura (ex plurimis, sentenze n. 100 del 2010, n. 386 e n. 213 del 2008, n. 359 del 2007 e n. 9 del 1958) e che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali (ex plurimis, sentenze n. 100 del 2010, n. 386 e n. 213 del 2008 e n. 16 del 1991).

La norma regionale viola anche il principio di riduzione dei trattamenti economici, ricavabile dall'art. 61, comma 14, del decreto-legge 12 luglio 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133, in base al quale «A decorrere dalla data di conferimento o di rinnovo degli incarichi i trattamenti economici complessivi spettanti ai direttori generali, ai direttori sanitari, ai direttori amministrativi, ed i compensi spettanti ai componenti dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, delle aziende ospedaliere universitarie, degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e degli istituti zooprofilattici sono rideterminati con una riduzione del 20 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008».

(...)

Sent. n. 262 del 2012

«La predetta disposizione regionale, pur riproducendo il contenuto dell'art. 6, comma 7, del decreto-legge n. 78 del 2010 quanto a percentuale di riduzione della spesa per incarichi di studio e consulenza, si differenzia da questa per il fatto che, nel suo secondo periodo, esclude dal computo della spesa da tagliare quella corrispondente agli incarichi gravanti su risorse del «bilancio vincolato» e agli «incarichi istituzionali di consigliere del Presidente della Regione Puglia», in tal modo violando il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica espresso dal citato art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010. Come già affermato da questa Corte (sentenze n. 182 del 2011 e n. 139 del 2012), infatti, la predetta norma statale, pur non imponendo alle Regioni di adottare i puntuali tagli alle singole voci di spesa da essa considerate, richiede che esse, anche attraverso una diversa modulazione delle percentuali di riduzione, conseguano comunque, nel complesso, un risparmio pari a quello che deriverebbe dall'applicazione di quelle percentuali. L'art. 9,

comma 1, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011, si pone quindi in contrasto con la vigente disciplina in materia di contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni proprio per effetto della violazione dell'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 considerato nel suo complesso.

Sent. n. 173 del 2012 (Quaranta, Mazzella)

«La norma statale impugnata, con disposizione espressamente qualificata come principio generale di coordinamento della finanza pubblica, al quale devono adeguarsi le Regioni, le Province autonome, e gli enti del Servizio sanitario nazionale, impone, a partire dal 2011, **limiti alla possibilità per le pubbliche amministrazioni statali di ricorrere alle assunzioni a tempo determinato e alla stipula di convenzioni e contratti di collaborazione coordinata e continuativa** (il limite è quello del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009); nonché **limiti alla spesa sostenibile dalle stesse amministrazioni per i contratti di formazione-lavoro, gli altri rapporti formativi, la somministrazione di lavoro e il lavoro accessorio** (anche qui il limite è pari al 50 per cento della corrispondente spesa sostenuta nel 2009)». **L'autoqualificazione è corretta. La norma impugnata «infatti, pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale e, precisamente, a quello costituito da quanti collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato. L'art. 9, comma 28, censurato, d'altronde, lascia alle singole amministrazioni la scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previste. Ciascun ente pubblico può determinare se e quanto ridurre la spesa relativa a ogni singola tipologia contrattuale, ferma restando la necessità di osservare il limite della riduzione del 50 per cento della spesa complessiva rispetto a quella sostenuta nel 2009». Deve ritenersi costituzionalmente legittima la norma che «stabilisce che i trattenimenti in servizio possono avvenire esclusivamente entro i limiti delle facoltà di assunzione consentiti in base alle cessazioni del personale, con conseguente proporzionale riduzione delle risorse destinabili alle nuove assunzioni per un importo pari al trattamento retributivo derivante dai trattenimenti in servizio». Essa, infatti, «equipara, ai fini dell'applicazione dei limiti alle assunzioni imposti alle pubbliche amministrazioni da altre norme, i trattenimenti in servizio alle assunzioni di nuovo personale. Ciò, evidentemente, sulla base della constatazione del fatto che, sul piano dei conseguenti oneri finanziari a carico dell'ente pubblico, il trattenimento in servizio produce effetti analoghi a quelli dell'assunzione. La norma censurata, dunque, non fa altro che integrare la generale disciplina in tema di limiti alle assunzioni dettata da altre disposizioni in materia di coordinamento della finanza pubblica. E ciò fa enunciando **un principio di natura generale secondo il quale anche i provvedimenti di trattenimento in servizio dei dipendenti oltre il compimento dell'età pensionabile, vanno considerati, ai fini della verifica del rispetto di quei limiti, alla stregua di assunzioni**». «Anche le disposizioni dettate dall'art. 9,**

comma 36, del decreto-legge n. 78 del 2010», inerenti gli enti pubblici (anche non statali) di nuova istituzione «sono complementari alle limitazioni alle assunzioni da parte di pubbliche amministrazioni contenute nelle generali disposizioni della legislazione statale di principio in materia. In effetti, esse mirano ad evitare che quelle limitazioni (che riguardano le amministrazioni già esistenti) siano eluse mediante l'istituzione di nuovi enti che possano procedere a indiscriminate nuove assunzioni. Pertanto, l'art. 9, comma 36, del decreto-legge n. 78 del 2010 partecipa della natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica». (la norma impone un «vincolo alle facoltà di assunzione delle pubbliche amministrazioni, statuendo che gli enti pubblici di nuova istituzione possono procedere ad assunzioni “nel limite del 50% delle entrate correnti ordinarie aventi carattere certo e continuativo e, comunque nel limite complessivo del 60% della dotazione organica”»).

Sent. n. 19 del 2014:

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri assume, in primo luogo, che l'art. 5, comma 9, che aggiunge all'art. 26 della legge provinciale 23 aprile 1992, n. 10 (Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di **Bolzano**) il comma 12, prescrivendo che «per il personale che svolge le funzioni dirigenziali a titolo di reggenza la misura prevista per la trasformazione dell'indennità di funzione in assegno personale pensionabile [...] è raddoppiata con decorrenza dall'assunzione delle funzioni dirigenziali in atto», si porrebbe in contrasto con l'art. 9, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, il quale impone che per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, del pubblico impiego, compreso il trattamento accessorio, non possa superare il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010.

4.1.– La questione è fondata.

4.2.– La disposizione impugnata si pone in evidente contrasto con l'art. 9, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010, norma ricondotta dalla giurisprudenza di questa Corte nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, in quanto riguarda il trattamento economico di tutti i dipendenti delle Regioni e degli enti regionali, con l'effetto finale di fissare, per gli anni del triennio 2011-2013, l'entità complessiva degli esborsi a carico delle Regioni a titolo di trattamento economico del personale in misura non superiore al trattamento economico ordinario, per l'anno 2010, così da imporre un limite generale ad una rilevante voce del bilancio regionale (sentenze n. 217 e n. 215 del 2012). Peraltro, non v'è dubbio che il vincolo del rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica connessi ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, che grava sulle Regioni in base all'art. 119, Cost., si impone anche alle Province autonome nell'esercizio dell'autonomia finanziaria di cui allo statuto speciale, sussistendo, sotto questo aspetto, una sostanziale

coincidenza tra limiti posti alla autonomia finanziaria delle Regioni di diritto comune dall'art. 119 Cost. e quelli stabiliti per le Province autonome dallo statuto speciale (sentenza n. 190 del 2008).

Sent. n. 27 del 2014

1.2. – [...] Come si è detto, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la violazione dell'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006 come modificato dall'art. 14, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, e dell'art. 1, comma 557-ter, della medesima legge.

I commi 557 e 557-ter dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 (come risultanti a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 14, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010) sono già stati qualificati da questa Corte come principi generali di «coordinamento della finanza pubblica» che le Regioni devono rispettare. In particolare con la sentenza n. 108 del 2011 si è detto che: «Tali norme statali, ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica, costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi. Invero, come ha chiarito questa Corte, **“... la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale”** (sentenza n. 69 del 2011, che richiama la sentenza n. 169 del 2007)».

In altra occasione si è ulteriormente ribadita la natura di principio fondamentale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» dell'art. 1, comma 557-ter, della legge n. 296 del 2006, introdotto dall'art. 14, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, in quanto diretto ad assicurare il rispetto dei limiti di spesa mediante la previsione di sanzioni nel caso di inosservanza delle prescrizioni di contenimento (sentenza n. 148 del 2012).

A sua volta l'art. 76, comma 4, del d.l. n. 112 del 2008 sopra citato prevede che «In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente è fatto divieto agli enti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione».

La norma impugnata, dunque, consente agli enti di cui alla Sezione II della Tabella A1 allegata alla legge reg. n. 2 del 2012 di procedere a nuove assunzioni in assenza, tuttavia, di un piano per il raggiungimento degli obiettivi di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006, in particolare con riferimento alla riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti ed alla razionalizzazione ed allo

snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici.

Come si è ricordato, l'art. 1, comma 557-ter, nel caso di mancato rispetto di quanto previsto dal comma 557 dell'art. 1, prevede che si applichi il divieto tassativo di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale ex art. 76, comma 4, del d.l. n. 112 del 2008.

Risulta, quindi, palese la violazione dei principi di «coordinamento della finanza pubblica» e di conseguenza dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Sent. n. 54 del 2014

7.– Con riguardo alle questioni riferite alle disposizioni in materia di assunzione di personale, va innanzitutto confermata l'applicabilità alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dei principi di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dalla legislazione statale, più volte riconosciuta da questa Corte (da ultimo, sentenze n. 3 del 2013 e n. 217 del 2012).

Non può accogliersi, perciò, la tesi della difesa regionale, la quale, per sostenere la inapplicabilità alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dei principi di coordinamento della finanza pubblica dettati dal decreto-legge n. 78 del 2010, richiama le pronunce n. 260 del 2013, n. 267 e 215 del 2012. Dette sentenze si riferiscono esclusivamente alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e si basano sulle specifiche disposizioni riguardanti tale Regione. Le relative motivazioni non possono quindi estendersi alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, per la quale la legge 30 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2011) ha previsto espressamente l'applicazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica di cui al decreto-legge n. 78 del 2010 (articolo 1, comma 156); né vi sono disposizioni statutarie che ostano a tale applicazione.

7.1.– Risolta positivamente la questione circa l'applicabilità alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia del decreto-legge n. 78 del 2010, va ribadita la natura di principio fondamentale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» delle disposizioni statali invocate dal ricorrente quali parametri interposti, come più volte affermato da questa Corte (da ultimo, sentenza n. 289 del 2013). Tali disposizioni statali, successivamente al ricorso, sono state oggetto di modifiche che, come già rilevato in altri giudizi, non ne hanno alterato la «sostanza normativa» (sentenza n. 148 del 2012).

7.2.– Una volta confermata l'applicabilità alla Regione autonoma Friuli-Venezia dei principi di coordinamento della finanza pubblica di cui al decreto-legge n. 78 del 2010, e in particolare delle disposizioni di tale decreto invocate dal ricorrente quali parametri del presente giudizio, va deciso il merito della questione.

L'art. 12, comma 30, della legge impugnata, da un lato, richiama espressamente gli obiettivi stabiliti dall'art. 9, commi 5, 6, 7, 8, 9 e 28 del decreto-legge n. 78 del 2010, dall'altro, però, prevede che continuino ad applicarsi le disposizioni già dettate dall'art. 14, commi da 13 a 24, della legge

regionale n. 24 del 2009. Tale disciplina, oltre a contenere un lungo elenco di deroghe, fissa un limite diverso da quello stabilito dalla legislazione statale. Infatti, il comma 16 dell'art. 14 della legge regionale n. 24 del 2009 fa riferimento, per le assunzioni di personale a tempo sia determinato, sia indeterminato, al 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente, mentre l'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010 fa riferimento al 50 per cento della spesa per il personale a tempo determinato nell'anno 2009. La norma censurata, nel rinviare alla menzionata disciplina regionale, viola il principio di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 9, commi 5, 6, 7, 8 e 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, perché si discosta dal limite previsto da tali disposizioni e perché contempla una serie di deroghe non individuate dalla legislazione statale.

Parimenti illegittimo è l'art. 12, comma 31, che, non sottoponendo l'Agenzia regionale del lavoro al limite per le assunzioni di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, introduce una deroga, non prevista dal legislatore statale, all'ambito soggettivo di applicazione di tale principio di coordinamento della finanza pubblica.

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, commi 30 e 31, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

7.3.– Infine, anche i commi 43 e 44 dell'art. 14 della legge censurata sono in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica dettati dal legislatore statale.

Le norme impugnate introducono ulteriori ipotesi di deroga al limite per le assunzioni stabilito dall'art. 13, comma 16, della legge regionale n. 24 del 2009: il comma 43 aggiunge nuove fattispecie a quelle già previste; il comma 44 attribuisce alla Giunta regionale il potere di autorizzare ulteriori deroghe. È evidente, quindi, la violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dall'art. 14, commi 7, 8, 9 e 10, del decreto-legge n. 78 del 2010, che impongono alle pubbliche amministrazioni una riduzione delle spese per il personale e un limite alle assunzioni, non consentendo l'incremento delle ipotesi di deroga a detto limite.

Sent. n. 61 del 2014

4. – Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010 non sono fondate.

Come già riconosciuto da questa Corte (sentenza n. 215 del 2012), detta disposizione, nello stabilire **un limite massimo al trattamento economico di tutti i dipendenti delle Regioni e degli enti regionali, ha l'effetto finale di fissare, per gli anni 2011-2013, l'ammontare complessivo degli esborsi a carico delle Regioni e delle Province autonome a titolo di trattamento economico del personale già in servizio alla data di entrata in vigore della norma, in misura non superiore a quello dell'anno 2010; si tratta, pertanto, di una norma che impone un limite generale ad una rilevante voce del bilancio regionale, legittimamente emanata dallo Stato**

nell'esercizio della sua potestà legislativa concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica».

[...]

6. – Le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78 del 2010 non sono fondate.

Va premesso che l'art. 1, comma 456, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2014), ha introdotto nella norma impugnata modifiche che non sono tali da incidere sull'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Provincia ricorrente e che, pertanto, debbono essere considerate trasferite nel nuovo testo del comma 2-bis dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010.

Questo, disponendo **che dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2014 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio**, ha natura di **principio fondamentale in materia di «coordinamento della finanza pubblica»**, poiché introduce un limite **per un settore rilevante della spesa per il personale, costituito dalle voci del trattamento accessorio (sentenza n. 215 del 2012)**. La norma, dunque, è stata legittimamente emanata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza legislativa concorrente nella predetta materia.

[...]

9. – Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 non sono fondate.

La norma, successivamente al ricorso della Provincia autonoma di Bolzano, ha subito alcune modificazioni che non sono tali da incidere sull'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale che, pertanto, debbono ritenersi trasferite nel nuovo testo delle disposizioni.

Orbene, l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, imponendo, a partire dal 2011, **limiti alla possibilità per le pubbliche amministrazioni statali di ricorrere alle assunzioni a tempo determinato e alla stipula di convenzioni e contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nonché limiti alla spesa sostenibile dalle stesse amministrazioni per i contratti di formazione-lavoro, gli altri rapporti formativi, la somministrazione di lavoro e il lavoro accessorio**, è stata legittimamente emanata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di **«coordinamento della finanza pubblica»** (sentenze n. 18 del 2013 e n. 173 del 2012).

La norma impugnata pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale, ma al contempo lascia alle **singole amministrazioni la scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previsti**.

Sent. n. 87 del 2014

6.1.– Questa Corte ha reiteratamente affermato, dalla sentenza n. 173 del 2012, che l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, indicato dal Presidente del Consiglio dei ministri come norma interposta, costituisce, in effetti, un principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 289 e n. 18 del 2013 e n. 262 del 2012) e l'ha ritenuto applicabile, più di una volta, alla stessa Regione autonoma Sardegna (sentenze n. 277 del 2013 e n. 212 del 2012), come altre disposizioni statali ponenti vincoli stringenti in subiecta materia ad altre Regioni a statuto speciale (ex plurimis, sentenze n. 3 del 2013 e n. 217 del 2012).

6.2.– I lavoratori impiegati nei cantieri comunali sono perfettamente assimilabili al personale di cui si occupa la succitata norma statale di contenimento della spesa pubblica: essi non sono attinti per l'esercizio di funzioni specifiche del settore sociale, sicché non rientrano nelle ipotesi eccezionali d'immunità dai limiti di spesa in esame riservate alle assunzioni degli enti locali per talune specifiche finalità come quelle suindicate.

Le ambiguità lessicali della normativa regionale in materia di cantieri comunali non consentono di escludere, infatti, che le forme di utilizzazione riflettano moduli prettamente lavoristici. Tant'è che si parla, per richiamare la dizione specificamente adoperata nella disposizione censurata, di «assunzioni di progetto».

In ogni caso, l'ambito di applicazione della norma statale di contingentamento di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 è talmente ampio da ricondurvi anche una fattispecie, come quella dei lavori socialmente utili evocata dalla norma in questione, che pure è contrassegnata da tratti di specialità.

In buona sostanza, l'utilizzo di prestazioni lavorative per il tramite di «cantieri di lavoro» ricade de plano nell'ambito della disciplina di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, poiché rappresenta, comunque, una forma di lavoro temporaneo del quale l'Amministrazione si avvale, anche indirettamente, per la realizzazione di opere o attività di interesse pubblico locale.

Peraltro, che gli oneri finanziari sostenuti per la stipula dei rapporti di lavoro socialmente utili vadano conteggiati ai fini del rispetto del limite di spesa per le tipologie di lavoro flessibile, fissato dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, è avvalorato dall'esplicito differimento dell'applicazione della norma in questione ai lavoratori socialmente utili in corso di stabilizzazione, introdotto dall'art. 1, comma 6-bis, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 febbraio 2012, n. 14. Vi si prevede, in particolare, che «Le disposizioni dell'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, [e s.m.], si applicano [...] ai lavoratori socialmente utili coinvolti in percorsi di stabilizzazione già avviati ai sensi dell'articolo 1, comma 1156, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, alla data

di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, nei limiti delle risorse già disponibili nel bilancio degli enti locali a tal fine destinate, a decorrere dall'anno 2013».

Dall'introduzione di una specifica disposizione transitoria si trae, così, la conferma che, in linea di principio, anche le forme di lavoro temporaneo caratterizzate da finalità sociale sono immediatamente soggette alle limitazioni di carattere generale all'uso del lavoro temporaneo.

Sent. n. 181 del 2014

6.– Le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge impugnata, sono anch'esse fondate.

6.1.– Le norme regionali censurate sottraggono alla disciplina di contenimento della spesa per il personale degli enti locali, dettata dal legislatore regionale ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, una particolare categoria di spese, cioè quelle previste dall'art. 9, commi da 127 a 137, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 dicembre 2012, n. 27 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale – Legge finanziaria 2013), collegate all'utilizzo di lavoratori disoccupati nell'ambito di appositi «cantieri di lavoro» comunali, finanziati dalla Regione.

Ad avviso del ricorrente, le disposizioni censurate, in tal modo, si porrebbero in contrasto con altrettanti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, dettati dal legislatore statale al medesimo scopo di contenere le spese di personale, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Per un verso, i primi due commi dell'art. 7 della legge censurata, nel prevedere che le spese per l'utilizzo di soggetti disoccupati nei «cantieri di lavoro» non rilevano ai fini dell'applicazione dei commi 25 e 28.1 dell'art. 12 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2008, n. 17 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione – Legge finanziaria 2009), i quali impongono agli enti locali obblighi di contenimento delle spese di personale, si porrebbero in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, che in particolare sanziona con il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, e con qualsivoglia tipologia contrattuale, gli enti locali le cui spese di personale superino la soglia del 50 per cento delle spese correnti.

Per altro verso, il terzo comma dell'art. 7 della legge impugnata, nel disporre che per l'utilizzo di soggetti disoccupati nei «cantieri di lavoro» possa derogarsi al limite posto dall'art. 13, comma 16, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2009, n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione – Legge finanziaria 2010), il quale fissa, in particolare, un limite massimo alla spesa annua per assunzioni di personale, anche a tempo determinato, contrasterebbe con il principio di coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78

del 2010, il quale pone, fra l'altro, un analogo limite alla spesa per assunzioni di personale a tempo determinato.

(...)

6.5.– Una volta stabilito, per un verso, che le due disposizioni statali volte a limitare la spesa di personale costituiscono principi di coordinamento di finanza pubblica applicabili alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e, per altro verso, che le spese collegate alle peculiari figure di personale cui si riferiscono le norme regionali censurate rientrano nell'ambito di applicazione di tali principi, resta da verificare la sussistenza dell'asserito contrasto fra le norme regionali e i principi statali.

Al riguardo, a prescindere dal fatto, evidenziato dalla difesa, che i limiti regionali alle spese di personale, cui le disposizioni censurate derogano, sono congegnati in modo diverso rispetto ai corrispondenti limiti posti dalle norme statali interposte, va ritenuto che l'asserito contrasto effettivamente sussista.

La deroga ai limiti posti dalla disciplina regionale alle spese di personale, infatti, si risolve comunque, almeno indirettamente, in un contrasto con i corrispondenti limiti posti dal legislatore statale che, pur se diversamente congegnati, hanno la stessa finalità.

In particolare, i primi due commi dell'art. 7, come già detto, sottraggono le assunzioni nei cantieri di lavoro all'applicazione di norme regionali (art. 12, commi 25 e 28.1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 17 del 2008) che prevedono, per gli enti le cui spese di personale abbiano superato un certo tetto (30 per cento delle spese correnti), un obbligo di ridurre tali spese rispetto all'esercizio finanziario precedente o, per gli enti non soggetti al patto di stabilità, di contenere le spese di personale entro il limite del corrispondente ammontare del penultimo anno precedente. La mancata soggezione a tale vincolo regionale di alcune spese per il personale si risolve, indirettamente, in un contrasto con l'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, che pone un divieto generale di assunzioni di qualsivoglia genere, a carico degli enti le cui spese di personale superino un analogo tetto (50 per cento delle spese correnti), sempre allo scopo di contenere l'ammontare complessivo della spesa di personale.

L'art. 7, comma 3, della legge impugnata sottrae le assunzioni nei cantieri di lavoro a norme regionali (art. 13, comma 16, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 24 del 2009) che limitano (anche) le assunzioni a tempo determinato al 20 per cento del turn over (di quelle a tempo indeterminato). Anche in questo caso, la mancata applicazione di tale vincolo regionale si risolve, indirettamente, in un contrasto con l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, che pone un analogo limite alla spesa per personale precario, la quale non può superare il 50 per cento di quella sostenuta per le corrispondenti finalità nell'anno 2009, salvo specifiche eccezioni, in cui non rientrano le fattispecie cui si riferisce la disciplina censurata e che, comunque, non abiliterebbero a superare l'ammontare complessivo della spesa sostenuta per le corrispondenti finalità nell'anno 2009.

Né può convincere, infine, l'interpretazione proposta dalla difesa

regionale, secondo cui le norme censurate avrebbero inteso sottrarre le assunzioni connesse ai «cantieri di lavoro» ai soli vincoli regionali, ferma però restando la diretta applicazione della diversamente congegnata disciplina statale: una simile interpretazione appare in contrasto con l'evidente finalità perseguita dalle norme regionali censurate, chiaramente rivolte a sottrarre le assunzioni presso i cantieri di lavoro ai limiti complessivi di spesa per il personale posti a carico degli enti locali dalla disciplina di finanza pubblica, sia regionale, sia statale.

In conclusione, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal ricorrente con riferimento all'art. 7, commi 1, 2 e 3, sono fondate.

7.– È fondata, infine, anche la questione di legittimità costituzionale riguardante l'art. 10, comma 5, della legge impugnata, in materia di progressioni professionali del personale regionale.

7.1.– Tale disposizione prevede, «In relazione alla necessità di valutare, ai fini dell'anzianità di servizio, anche i periodi prestati con rapporto di lavoro a tempo determinato», che «la revisione delle graduatorie delle procedure attuative del disposto di cui all'articolo 16 del contratto collettivo integrativo 1998-2001, area non dirigenziale del personale regionale, sottoscritto in data 11 ottobre 2007, e il conseguente conferimento delle relative posizioni avviene salvaguardando, in ogni caso, quelle già conferite e comunque nell'ambito delle risorse disponibili nel Fondo per la contrattazione collettiva integrativa».

Secondo il ricorrente, tale previsione normativa, nella parte in cui «non precisa che il conferimento delle dette posizioni può avere esclusivamente effetti giuridici», violerebbe il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, ai sensi del quale «Per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici».

7.2.– Innanzitutto, va precisato che, contrariamente a quanto asserito dalla difesa regionale, lo stesso art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, ha natura di principio di coordinamento della finanza pubblica vincolante anche per le Regioni a statuto speciale. Questa Corte ha infatti recentemente affermato, proprio in riferimento ad una disposizione legislativa della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, impugnata per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, che quest'ultima disposizione «vincola le Regioni, anche a statuto speciale, nei suoi aspetti di dettaglio, senza alcuna possibilità di deroga» (sentenza n. 3 del 2013).

Ciò posto, è altresì evidente che la norma regionale censurata viola tale parametro interposto e rientra nell'ambito di applicazione temporale dello stesso. L'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010 si riferisce alle progressioni di carriera «disposte» nel triennio 2011-2013. Le posizioni economiche cui si riferisce la norma regionale, pur se attraverso una revisione delle graduatorie relative ad anni precedenti, sono tuttavia disposte in tale periodo. D'altronde, sotto il profilo sostanziale, la norma statale intende annullare l'effetto di incremento della spesa connesso a decisioni assunte nel periodo di riferimento:

se fosse consentito al legislatore regionale disporre nuove progressioni agendo su graduatorie pregresse, sarebbe facile l'elusione del principio di contenimento della spesa posto dal legislatore statale.

Deve essere pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, della legge impugnata.

Sent. n. 269 del 2014

5.1.– (...) La questione è fondata.

In proposito, la giurisprudenza costituzionale ha già avuto modo di qualificare l'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010, conv., con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, vincolante anche per le Regioni a statuto speciale (sentenze n. 221 del 2013, n. 217 e n. 215 del 2012). Dal momento che **tale disposizione fissa il livello massimo del trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti delle Regioni e degli enti regionali, ancorandolo a quanto percepito nel 2010, essa produce l'effetto di predeterminare «l'entità complessiva degli esborsi a carico delle Regioni a titolo di trattamento economico del personale [...] così da imporre un limite generale ad una rilevante voce del bilancio regionale» (così la sentenza n. 217 del 2012, che applica tale limite ad una Regione a statuto speciale). Un simile vincolo generale di spesa può essere legittimamente imposto con legge dello Stato a tutte le Regioni, comprese quelle ad autonomia differenziata, per ragioni di coordinamento finanziario, connesse ad obiettivi nazionali, a loro volta condizionati anche dagli obblighi comunitari.**

L'impugnato art. 16, comma 1, della legge prov. Trento n. 18 del 2011 permette che tale limite sia oltrepassato, e pertanto viola un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, nella parte in cui esclude alcune categorie di dipendenti e contrattisti dall'ammontare complessivo della spesa per il personale da esso stesso individuato. Ne deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

IV. Limitazione alla spesa corrente: altri casi particolarmente rilevanti

151 del 2012 (Quaranta, Gallo) (principio di gratuità)

7.– Il comma 5 dell'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2010 è impugnato dalle Regioni Valle d'Aosta e Puglia (rispettivamente, r.r. n. 96 e n. 107 del 2010). Esso stabilisce che: «Ferme le incompatibilità previste dalla normativa vigente, nei confronti dei titolari di cariche elettive, **lo svolgimento di qualsiasi incarico conferito dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009 n. 196 [cioè le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato], inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo, può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute; eventuali**

gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta».

(...)

Alla disposizione denunciata va infatti riconosciuta, contrariamente all'assunto della ricorrente, natura di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, la cui determinazione spetta allo Stato e dal quale possono legittimamente derivare limitazioni all'autonomia organizzativa e di spesa delle Regioni.

(...)

7.1.2.– Il comma denunciato introduce il principio di gratuità di tutti gli incarichi conferiti dalle indicate pubbliche amministrazioni ai titolari di cariche elettive (inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo), in forza del quale i soggetti che svolgono detti incarichi hanno diritto esclusivamente al rimborso delle spese sostenute. Lo stesso comma prevede inoltre che gli «eventuali gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta».

Detto principio di gratuità risponde alla ratio di evitare il cumulo di incarichi retribuiti e di perseguire in tal modo, attraverso un risparmio della spesa corrente, l'equilibrio della finanza pubblica complessiva. L'impugnata normativa è, pertanto, espressione di una scelta di fondo, diretta a connotare la disciplina settoriale degli incarichi conferiti ai titolari delle cariche elettive e, nel contempo, a ridurre gli oneri della finanza pubblica. Costituisce, quindi, un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, ascrivibile alla competenza legislativa dello Stato, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Non osta a tale conclusione la previsione di un limite massimo di trenta euro a gettone di presenza. L'esiguità di tale limite, infatti, non fa venir meno, nella sostanza, il principio fondamentale di gratuità, di cui detta previsione costituisce una non rilevante eccezione sul piano quantitativo.

(...)

8.– L'ultimo periodo del comma 7 dell'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2010 è impugnato dalla Regione Puglia (r.r. n. 107 del 2010). Esso prevede che: «Agli amministratori di comunità montane e di unioni di comuni e comunque di forme associative di enti locali» – da intendersi per tali quelle previste dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) – «aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma siano essi percepiti». Secondo la ricorrente, tale disposizione, introducendo vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa, lede la competenza concorrente della Regione in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.) e viola, altresì, l'autonomia finanziaria della Regione, garantita dall'art. 119 Cost. Inoltre, la normativa statale illegittimamente occuperebbe l'ambito della disciplina delle comunità montane e delle unioni di comuni, riservato dall'art. 117, quarto comma, Cost., alla potestà legislativa residuale delle Regioni.

Le questioni non sono fondate.

Va osservato, al riguardo, che la censurata disposizione – nel vietare di

corrispondere ogni genere di emolumenti agli amministratori delle predette forme associative di enti locali (ivi comprese le comunità montane) – persegue l'obiettivo di ridurre la spesa pubblica corrente per il funzionamento di tali organismi attraverso una disciplina uniforme, che coordina la legislazione del settore. Essa, pertanto, è riconducibile alla materia «coordinamento della finanza pubblica», di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Nell'ambito di tale materia, la normativa oggetto di censura enuncia il principio di gratuità dell'amministrazione delle suddette forme associate di gestione di servizi e funzioni pubbliche da parte degli enti locali. Si tratta perciò, non di una normativa di dettaglio, ma di un principio fondamentale che (analogamente a quello posto dal comma 5 dell'art. 5, sopra esaminato al punto 7) caratterizza ed orienta la disciplina del rapporto tra le indicate forme associative (comprese le comunità montane) ed i loro amministratori, con l'indicato obiettivo di ridurre gli oneri della finanza pubblica.

Sent. n. 161 del 2012 (principio di gratuità)

La questione sollevata nei confronti dell'art. 11, commi 8 e 9, della legge regionale n. 17 del 2011, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. ed alla norma interposta costituita dall'art. 6, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010, è fondata. **Quest'ultima disposizione afferma in modo incontrovertibile il principio di gratuità della partecipazione ad organi di enti che «comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche».**

Essa si inquadra nelle misure di coordinamento della finanza pubblica ed assume una posizione autonoma e distinta dalle altre norme di analoga natura contenute nel medesimo art. 6, in ordine alle quali questa Corte ha avuto modo di affermare che l'articolo stesso «al fine di ridurre il costo degli apparati amministrativi, ha prescritto un taglio, secondo percentuali prestabilite, di numerose voci di spesa proprie delle amministrazioni statali, stabilendo altresì, al comma 20, che le singole disposizioni con cui tali tagli sono stati indicati nel corpo dello stesso art. 6 costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica per Regioni, Province autonome ed enti del Servizio sanitario nazionale» (sentenza n. 182 del 2011) e che «Il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (sentenza n. 132 del 2012).

Pur inserendosi in un contesto autonomo e distinto, sia sotto il profilo soggettivo che funzionale, dai restanti commi dell'articolo precedentemente evocato dalle richiamate sentenze, il parametro interposto di cui all'art. 6, comma 2, prima parte, del d.l. n. 78 del 2010 è anch'esso infatti norma di coordinamento della finanza pubblica ed, in quanto tale, indefettibile riferimento per la legislazione regionale. Detta norma si ispira alla finalità di

contenimento dei costi della politica e degli apparati amministrativi così come il successivo comma 3 del medesimo art. 6, ma si differenzia da quest'ultimo sia sotto il profilo soggettivo che oggettivo.

Per quel che riguarda il profilo soggettivo, occorre rilevare come la prima parte del comma 2 («A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto la partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti, che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, nonché la titolarità di organi dei predetti enti è onorifica; essa può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente; qualora siano già previsti i gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta giornaliera») si riferisca in generale agli enti fruitori di contributi a carico delle finanze pubbliche mentre l'ultimo periodo ne delimita l'ambito in senso negativo, escludendo espressamente l'operatività della norma nei confronti degli «enti previsti nominativamente dal decreto legislativo n. 300 del 1999 e dal decreto legislativo n. 165 del 2001, e comunque alle università, enti e fondazioni di ricerca e organismi equiparati, alle camere di commercio, agli enti del Servizio sanitario nazionale, agli enti indicati nella tabella C della legge finanziaria ed agli enti previdenziali ed assistenziali nazionali, alle ONLUS, alle associazioni di promozione sociale, agli enti pubblici economici individuati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze su proposta del Ministero vigilante, nonché alle società».

Le ASP, in quanto enti infraregionali connotati da una gestione di tipo imprenditoriale delle proprie risorse secondo criteri di economicità (art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 207 del 2001 ed art. 7, comma 1, della legge regionale impugnata), non rientrano tra gli enti esclusi dall'applicazione del principio di gratuità, non essendo comprese nelle tipologie individuate per relationem mediante i richiami normativi operati dalla norma interposta e neppure tra quelli espressamente menzionati.

Anche sotto l'aspetto oggettivo, la fattispecie in esame rientra nella prescrizione dell'art. 6, comma 2, prima parte, del d.l. n. 78 del 2010. In particolare, non può essere condivisa la tesi della resistente, secondo cui la legge regionale impugnata non prevederebbe ipotesi di ricezione di «contributi a carico delle finanze pubbliche».

Diversi elementi, sia testuali che conseguenti all'interpretazione sistematica delle norme in materia, inducono a ritenere il contrario.

Anzitutto occorre rilevare come nella locuzione generale di enti «che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche» rientrino non solo quelli che ricevono erogazioni finanziarie bensì tutti quelli che ricevono qualunque beneficio in risorse pubbliche, in grado di incrementare le componenti attive del bilancio dell'ente destinatario o di diminuirne quelle passive. In proposito non v'è dubbio che le costituenti ASP ricevano diversi cespiti di natura pubblica, sia di carattere finanziario che patrimoniale. Il decreto legislativo di riordino n. 207 del 2001, infatti, prevede all'art. 4, comma 1, che «Le istituzioni riordinate in aziende di servizi o in persone giuridiche

private a norma del presente decreto legislativo conservano i diritti e gli obblighi anteriori al riordino. Esse subentrano in tutti i rapporti attivi e passivi delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza di cui alla legge 17 luglio 1890, n. 6972, dalle quali derivano». Pertanto sia i cespiti immobiliari che i contributi ed i finanziamenti già attribuiti dalle pubbliche amministrazioni rientrano nelle operazioni di successione.

Inoltre, le operazioni di trasformazione delle IPAB in ASP sono incentivate dal legislatore nel rispetto della finalità di attuare il processo di riorganizzazione: così gli atti relativi al riordino sono ad esempio esenti dalle imposte di registro, ipotecarie e catastali (art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 207 del 2001).

Con riguardo all'aspetto strettamente finanziario non può ignorarsi come esse acquisiscano le dotazioni di cassa delle preesistenti IPAB, alle quali hanno indubbiamente concorso i contributi regionali ad esse precedentemente spettanti per effetto delle leggi della Regione Abruzzo 2 ottobre 1998, n. 110, recante «Norme sulle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (I.P.A.B.) aventi sede ed operanti nel territorio regionale» (art. 9, commi 1 e 2: «1. La Regione eroga contributi a favore delle I.P.A.B. al fine di favorire il miglioramento dei servizi erogati agli utenti. 2. A tale scopo vengono stanziati nel bilancio regionale fondi per l'erogazione di: a) contributo in c/capitale per costruzioni e ristrutturazioni fabbricati; b) contributi in interessi su mutui per gli interventi di cui sopra; c) contributi per riqualificazione e formazione del personale; d) garanzie per i mutui CC.DD.PP.»), e 29 novembre 1999, n. 125, recante «Interventi per l'attivazione di R.S.A. pubbliche» (art. 2, comma 3: «Ai fini del finanziamento dei predetti adeguamenti – ossia, per adeguare le strutture delle IPAB che svolgono in via prevalente attività socio-sanitaria di assistenza ad anziani non autosufficienti, disabili o inabili comunque denominati –, si provvede con le risorse stanziati nel bilancio regionale di cui al successivo art. 7 nonché, con parte del risparmio ottenuto dalla decurtazione del 13% del tetto di spesa per l'acquisto di prestazioni dalle strutture private accreditate, al sensi della L.R. n. 37/1999»).

L'erogazione di tali contributi rimane confermata fino al completamento del riordino delle Istituzioni (art. 21, comma 4, della legge regionale impugnata). A sua volta, il d.lgs. n. 207 del 2001 dispone che le Regioni definiscano «le risorse regionali eventualmente disponibili per potenziare gli interventi e le iniziative delle istituzioni nell'ambito della rete dei servizi» (art. 2, comma 2, lettera c) e che, per «incentivare e potenziare la prestazione di servizi alla persona nelle forme dell'azienda pubblica di servizi alla persona» stabiliscano «i criteri per la corresponsione di contributi ed incentivi alle fusioni di più istituzioni» (art. 19, comma 1), eventualmente anche disciplinando procedure semplificate di fusione ed istituendo forme di incentivazione mediante iscrizione nel proprio bilancio di un apposito fondo cui destinare una quota delle risorse di cui all'art. 4 – rubricato «Sistema di finanziamento delle politiche sociali» – di cui alla legge n. 328 del 2000 (art. 19, comma 2).

La stessa legge regionale n. 17 del 2011 prevede l'inserimento delle ASP nel sistema integrato di interventi e servizi sociali realizzato sul territorio regionale (art. 1, comma 3) e la legge n. 328 del 2000 precisa che «la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali si avvale di un finanziamento plurimo a cui concorrono, secondo competenze differenziate e con dotazioni finanziarie afferenti ai rispettivi bilanci» gli enti locali, le Regioni e lo Stato (art. 4, comma 1).

Inoltre, l'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 207 del 2001 prevede che l'ASP «informa la propria attività di gestione a criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto del pareggio di bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi, in questi compresi i trasferimenti» effettuati dalle pubbliche amministrazioni, mentre l'art. 14, comma 1, lettera e), dello stesso decreto prevede la redazione di un piano di valorizzazione del patrimonio immobiliare anche attraverso eventuali dismissioni, evidentemente produttive di corrispettivi finanziari.

Dal punto di vista più specificamente patrimoniale l'art. 7, commi 4, 6 e 7, della legge regionale n. 17 del 2011 prevede che i Comuni, nella fase di costituzione delle ASP, assicurino «il necessario apporto patrimoniale», sia in sede di confluenza nei nuovi soggetti degli organismi comunali preposti ai servizi alla persona (comma 4), sia in caso di partecipazione volontaria (comma 6), sia in caso di conferimento alle ASP di beni già trasferiti ai Comuni a seguito di pregresse estinzioni (comma 7).

Sotto il profilo sistematico non è altresì indifferente, ai fini della qualificazione della natura pubblica delle risorse gestite dalle ASP, il regime di controllo e vigilanza sulle aziende stesse, attribuito al competente servizio dell'assessorato regionale (art. 18 della legge regionale) ed il potere sostitutivo della Regione, di cui all'art. 19 della stessa legge impugnata.

Alla luce delle esposte ragioni deve ritenersi che al presidente e ai consiglieri di amministrazione delle ASP si applichi l'art. 6, comma 2, prima parte, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010, e che, pertanto, l'esercizio delle loro cariche sia gratuito, potendosi dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente. Ne deriva l'illegittimità dell'art. 11, commi 8 e 9, della legge regionale n. 17 del 2011 — in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. — che prevede la corresponsione di un'indennità agli organi suddetti, con conseguente accoglimento del ricorso anche sotto questo profilo.

Sent. n. 99 del 2014 (principio di gratuità)

5.— Passando all'esame delle singole censure, ad avviso della ricorrente la disposizione impugnata, introducendo vincoli puntuali relativi ad una singola voce di spesa lederebbe, anzitutto, la competenza della Provincia autonoma di Bolzano in materia di «coordinamento della finanza pubblica» e, correlativamente, l'autonomia finanziaria garantita dall'art. 119 Cost.

Secondo la difesa dello Stato, il comma 5 dell'art. 5 del d.l. n. 78 del 2010 sarebbe invece costituzionalmente legittimo perché, ponendo una regola

«generalissima ed uguale per tutta la P.A.», esprimerebbe un principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica».

La questione non è fondata.

5.1.– Questa Corte, con la sentenza n. 151 del 2012, ha espressamente qualificato la norma impugnata come principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica», ascrivibile alla competenza legislativa dello Stato, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., affermando, tra l'altro, che «il comma denunciato introduce il principio di gratuità di tutti gli incarichi conferiti dalle indicate pubbliche amministrazioni ai titolari di cariche elettive (inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo), in forza del quale i soggetti che svolgono detti incarichi hanno diritto esclusivamente al rimborso delle spese sostenute». A detto principio – secondo la giurisprudenza di questa Corte – risponde anche la previsione che gli «eventuali gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta», posta l'esiguità di tale limite (sentenza n. 151 del 2012, punto 7.1.2. del Considerato in diritto).

Dalla qualificazione della norma censurata come principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica» segue la non fondatezza delle censure prospettate in riferimento agli art. 117, terzo comma, e – correlativamente – 119 Cost.

Sent. n. 144 del 2012:

«Le norme che prevedono limiti alla cilindrata delle auto pubbliche, nonché altri limiti alla loro utilizzazione «intervengono su una singola voce di spesa con un precetto rigido e puntuale, inibitore di qualsiasi margine di discrezionalità per i destinatari» Per questa ragione «non rivestono natura di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica». Le disposizioni impugnite, del resto, non contenevano alcun riferimento alle autonomie territoriali, intendendo applicarsi solo alle amministrazioni statali

Sent. n. 127 del 2014

4.– Nel merito, le questioni promosse dalle ricorrenti non sono fondate.

Questa Corte ha già affermato che l'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010 è espressione di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica diretto a realizzare una riduzione dei costi degli apparati amministrativi (sentenze n. 139 del 2012 e n. 182 del 2011). Analoga natura è stata riconosciuta a specifici precetti contenuti nel predetto art. 6, come quello del comma 2 – secondo cui la partecipazione agli organi collegiali di enti che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche deve essere gratuita – (sentenza n. 161 del 2012), e quello del successivo comma 3 – che dispone la riduzione del dieci per cento dei compensi a qualsiasi titolo erogati ai componenti degli organi di indirizzo, direzione e controllo delle pubbliche amministrazioni – (sentenza n. 218 del 2013).

Anche l'art. 22, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, prevedendo un generale limite massimo al numero dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo e dei collegi dei revisori dei conti costituiti negli

enti sottoposti alla vigilanza delle Regioni e delle Province autonome, costituisce espressione della «scelta di fondo» (sentenza n. 23 del 2014) di riduzione dei costi degli apparati amministrativi espressa dal legislatore statale con l'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010 e, dunque, ha natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Da tale conclusione discende la non fondatezza di tutti i profili di illegittimità costituzionale prospettati dalle quattro ricorrenti.

In particolare, non è violato l'art. 117, terzo comma, Cost., appunto perché la norma impugnata è frutto del legittimo esercizio, da parte dello Stato, della sua potestà legislativa concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica».

Sent. n. 198 del 2012 (*Contenimento spese per il funzionamento del sistema politico*)

La disposizione censurata, fissando un rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei consiglieri, e quindi tra elettori ed eletti (nonché tra abitanti, consiglieri e assessori), mira a garantire proprio il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati. In assenza di criteri posti dal legislatore statale, che regolino la composizione degli organi regionali, può verificarsi – come avviene attualmente in alcune Regioni, sia nell'ambito dei Consigli che delle Giunte regionali – una marcata disegualianza nel rapporto elettori-eletti (e in quello elettori-assessori): i seggi (nel Consiglio e nella Giunta) sono ragguagliati in misura differente alla popolazione e, quindi, il valore del voto degli elettori (e quello di scelta degli assessori) risulta diversamente ponderato da Regione a Regione.

(NB: vedi infra, par. VI)

Sent. n. 23 del 2014 (*Contenimento spese per il funzionamento del sistema politico*)

7.– Sono invece specifiche ma non fondate la censura della Regione autonoma Sardegna rivolta al comma 1 dell'art. 2 impugnato¹, per violazione

¹ Art. 2, comma 1, del d.l. n. 174 del 2012: 1. Ai fini del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, a decorrere dal 2013 una quota pari all'80 per cento dei trasferimenti erariali a favore delle regioni, diversi da quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, delle politiche sociali e per le non autosufficienze e al trasporto pubblico locale, è erogata a condizione che la regione, con le modalità previste dal proprio ordinamento, entro il 23 dicembre 2012, ovvero entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto qualora occorra procedere a modifiche statutarie: ⁽³⁰⁾

a) abbia dato applicazione a quanto previsto dall'*articolo 14, comma 1, lettere a), b), d) ed e), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 14 settembre 2011, n. 148*;

b) abbia definito l'importo dell'indennità di funzione e dell'indennità di carica, nonché delle spese di esercizio del mandato, dei consiglieri e degli assessori regionali, spettanti in virtù del loro mandato, in modo tale che non ecceda complessivamente l'importo riconosciuto dalla regione più virtuosa. La regione più virtuosa è individuata dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di

Bolzano entro il 10 dicembre 2012. Decorso inutilmente tale termine, la regione più virtuosa è individuata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o, su sua delega, del Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, di concerto con i Ministri dell'interno, per la pubblica amministrazione e la semplificazione e dell'economia e delle finanze, adottato nei successivi quindici giorni;

c) abbia disciplinato l'assegno di fine mandato dei consiglieri regionali in modo tale che non ecceda l'importo riconosciuto dalla regione più virtuosa. La regione più virtuosa è individuata dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni, e le province autonome di Trento e di Bolzano entro il 10 dicembre 2012 secondo le modalità di cui alla lettera b). Le disposizioni di cui alla presente lettera non si applicano alle regioni che abbiano abolito gli assegni di fine mandato;

d) abbia introdotto il divieto di cumulo di indennità o emolumenti, ivi comprese le indennità di funzione o di presenza in commissioni o organi collegiali, derivanti dalle cariche di presidente della regione, di presidente del consiglio regionale, di assessore o di consigliere regionale, prevedendo inoltre che il titolare di più cariche sia tenuto ad optare, fin che dura la situazione di cumulo potenziale, per uno solo degli emolumenti o indennità;

e) abbia previsto, per i consiglieri, la gratuità della partecipazione alle commissioni permanenti e speciali, con l'esclusione anche di diarie, indennità di presenza e rimborsi di spese comunque denominati;

f) abbia disciplinato le modalità di pubblicità e trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo di competenza, prevedendo che la dichiarazione, da pubblicare annualmente, all'inizio e alla fine del mandato, nel sito istituzionale dell'ente, riguardi: i dati di reddito e di patrimonio, con particolare riferimento ai redditi annualmente dichiarati; i beni immobili e mobili registrati posseduti; le partecipazioni in società quotate e non quotate; la consistenza degli investimenti in titoli obbligazionari, titoli di Stato o in altre utilità finanziarie detenute anche tramite fondi di investimento, SICAV o intestazioni fiduciarie, stabilendo altresì sanzioni amministrative per la mancata o parziale ottemperanza;

g) fatti salvi i rimborsi delle spese elettorali previsti dalla normativa nazionale, abbia definito l'importo dei contributi in favore dei gruppi consiliari, al netto delle spese per il personale, da destinare esclusivamente agli scopi istituzionali riferiti all'attività del consiglio regionale e alle funzioni di studio, editoria e comunicazione, esclusa in ogni caso la contribuzione per partiti o movimenti politici, nonché per gruppi composti da un solo consigliere, salvo quelli che risultino così composti già all'esito delle elezioni, in modo tale che non eccedano complessivamente l'importo riconosciuto dalla regione più virtuosa, secondo criteri omogenei, ridotto della metà. La regione più virtuosa è individuata dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano entro il 10 dicembre 2012, tenendo conto delle dimensioni del territorio e della popolazione residente in ciascuna regione, secondo le modalità di cui alla lettera b);

h) abbia definito, per le legislature successive a quella in corso e salvaguardando per le legislature correnti i contratti in essere, l'ammontare delle spese per il personale dei gruppi consiliari, secondo un parametro omogeneo, tenendo conto del numero dei consiglieri, delle dimensioni del territorio e dei modelli organizzativi di ciascuna regione;

i) abbia dato applicazione alle regole previste dall'[articolo 6](#) e dall'[articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 30 luglio 2010, n. 122](#), e successive modificazioni, dall'[articolo 22, commi da 2 a 4](#), dall'[articolo 23-bis, commi 5-bis e 5-ter](#), e dall'[articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 22 dicembre 2011, n. 214](#), dall'[articolo 3, commi 4, 5, 6 e 9](#), dall'[articolo 4](#), dall'[articolo 5, comma 6](#), e dall'[articolo 9, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 7 agosto 2012, n. 135](#);

l) abbia istituito, altresì, un sistema informativo al quale affluiscono i dati relativi al finanziamento dell'attività dei gruppi politici, curandone, altresì, la pubblicità nel proprio sito istituzionale. I dati sono resi disponibili, per via telematica, al sistema informativo della Corte dei conti, al Ministero dell'economia e delle finanze -- Dipartimento della Ragioneria generale

degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché 7 e 8 dello statuto, e la connessa censura della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, rivolta ai commi 1 e 2 dell'art. 2, per violazione dell'art. 3 Cost.: lo Stato, secondo le ricorrenti, avrebbe esorbitato dalle sue attribuzioni nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, non essendosi limitato a dettare disposizioni di principio, ma essendo arrivato, con prescrizioni irragionevoli e prive di significato finanziario, «a definire il più minuto dettaglio».

7.1.– È pur vero, in proposito, che nell'esercitare tale funzione lo Stato deve limitarsi a porre obiettivi di contenimento senza prevedere in modo esaustivo strumenti e modalità per il loro perseguimento, in modo che rimanga uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale (sentenza n. 182 del 2011); che i vincoli imposti con tali norme possono «considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un "limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa" (sentenza n. 182 del 2011, nonché sentenze n. 297 del 2009; n. 289 del 2008; n. 169 del 2007)» (sentenza n. 236 del 2013); e che la disciplina dettata dal legislatore non deve ledere il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato (sentenze n. 236 del 2013 e n. 326 del 2010).

Occorre, però, tenere presente la struttura della norma censurata, che è ispirata alla logica premiale e sanzionatoria già delineata dal legislatore all'art. 2, comma 2, lettera z), della legge n. 42 del 2009, quale criterio direttivo generale nell'esercizio della delega al Governo in materia di federalismo fiscale. Il censurato art. 2, comma 1, infatti, pur contenendo alcune previsioni puntuali, le configura non come obblighi bensì come oneri. Esso non utilizza, dunque, la tecnica tradizionale d'imposizione di vincoli alla spesa ma un meccanismo indiretto che lascia alle Regioni la scelta se adeguarsi o meno, prevedendo, in caso negativo, la conseguenza sanzionatoria del taglio dei trasferimenti erariali.

dello Stato, nonché alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici di cui all'[articolo 9 della legge 6 luglio 2012, n. 96](#);

m) abbia adottato provvedimenti volti a recepire quanto disposto dall'[articolo 14, comma 1, lettera f\), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 14 settembre 2011, n. 148](#). La regione, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fatti salvi i relativi trattamenti già in erogazione a tale data, fino all'adozione dei provvedimenti di cui al primo periodo, può prevedere o corrispondere trattamenti pensionistici o vitalizi in favore di coloro che abbiano ricoperto la carica di presidente della regione, di consigliere regionale o di assessore regionale solo se, a quella data, i beneficiari:

1) hanno compiuto sessantasei anni di età;

2) hanno ricoperto tali cariche, anche non continuativamente, per un periodo non inferiore a dieci anni. Fino all'adozione dei provvedimenti di cui alla presente lettera, in assenza dei requisiti di cui ai numeri 1) e 2), la regione non corrisponde i trattamenti maturati dopo la data di entrata in vigore del presente decreto. Le disposizioni di cui alla presente lettera non si applicano alle regioni che abbiano abolito i vitalizi;

n) abbia escluso, ai sensi degli articoli 28 e 29 del codice penale, l'erogazione del vitalizio in favore di chi sia condannato in via definitiva per delitti contro la pubblica amministrazione.

Né inficia tale ricostruzione, come pure prospettato dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, l'ulteriore conseguenza dello scioglimento del Consiglio regionale prevista dal comma 5 dell'art. 2, dal momento che essa non è applicabile alle Regioni ricorrenti, come si dirà in seguito.

Il meccanismo così delineato realizza il duplice obiettivo di indurre a tagli qualitativamente determinati e di garantire il contenimento della spesa pubblica secondo la tradizionale logica quantitativa: in linea di principio, dunque, le norme censurate non esorbitano dai limiti propri della competenza statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

8.– Rimane da verificare se esse violino l'art. 3 Cost., nella misura in cui l'imposizione degli oneri in esame costituirebbe una irragionevole compressione dell'autonomia finanziaria delle Regioni ad autonomia speciale.

Il comma 1 censurato, introdotto nel notorio quadro di necessario rispetto dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e dell'equilibrio di bilancio, prevede innanzitutto una serie di **risparmi relativi al funzionamento del sistema politico che possono essere senza dubbio ricondotti ad una «scelta di fondo» (sentenza n. 151 del 2012) del legislatore nazionale.**

Ebbene, tale scelta può essere considerata un principio di coordinamento della finanza pubblica, poiché, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «la stessa nozione di principio fondamentale non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale in relazione ai quali l'accertamento va compiuto e della peculiarità della materia» (sentenza n. 16 del 2010); di guisa che «la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione (sentenze n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007)» (sentenza n. 16 del 2010); in quest'ottica, «possono essere ricondotti nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica “norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali” (sentenza n. 237 del 2009 e già sentenza n. 417 del 2005)» (sentenza n. 52 del 2010).

Pertanto, le prescrizioni dell'art. 2, comma 1, che costituiscono espressione di tale principio, nonché le conseguenze del mancato adeguamento, essendo legate al principio medesimo da un «evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione» (sentenze n. 16 del 2010, n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007), non possono considerarsi una irragionevole limitazione dell'autonomia finanziaria regionale.

Si tratta, in particolare, delle disposizioni relative alla fissazione del numero massimo dei consiglieri e degli assessori regionali, alla commisurazione del trattamento economico dei primi all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio, alla definizione dell'importo delle indennità di funzione e di carica, nonché delle spese di esercizio del mandato, alla regolamentazione dell'assegno di fine mandato, al divieto di cumulo di indennità o emolumenti, alla gratuità

per i consiglieri della partecipazione alle commissioni, all'obbligo di introdurre modalità di pubblicità e trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo, alla definizione dell'importo dei contributi in favore dei gruppi consiliari e delle spese per il relativo personale, al passaggio al sistema previdenziale contributivo dei consiglieri regionali e all'esclusione dell'erogazione del vitalizio in favore di chi sia stato condannato in via definitiva per delitti contro la pubblica amministrazione [rispettivamente, lettera a), nella parte in cui richiama l'art. 14, comma 1, lettere a), b) e d), del d.l. n. 138 del 2011, nonché lettere b), c), d), e), f), g), h), m) e n)].

V. Il carattere vincolante degli accordi sui piani di rientro dal disavanzo sanitario

Sent. n. 98 del 2007

Il legislatore statale avrebbe violato la autonomia legislativa ed amministrativa delle Regioni in materia di «tutela della salute», istituendo un collegamento necessario fra il finanziamento statale a riduzione del deficit nel settore sanitario ed il consenso della Regione sulle previsioni del Piano sanitario 2006-2008 e sulle misure organizzative concernenti le liste di attesa, incluse nel Piano nazionale di contenimento delle stesse.

(...)

Le censure non sono fondate.

Sulla base delle premesse sopra svolte, lo speciale contributo finanziario dello Stato, (in deroga al precedente obbligo espressamente previsto dalla legislazione sul finanziamento del Servizio sanitario nazionale che siano le Regioni a coprire gli eventuali *deficit* del servizio sanitario regionale) ben può essere subordinato a particolari condizioni finalizzate a conseguire un migliore o più efficiente funzionamento del complessivo servizio sanitario, tale da riservare in ogni caso alle Regioni un adeguato spazio di esercizio delle proprie competenze nella materia della tutela della salute. Né può in alcun modo assumere rilievo il fatto che, mentre il contributo si riferisce ad un *deficit* pregresso, le condizioni siano imposte per il futuro, dal momento che (al di là del fatto che non si potrebbe fare altrimenti), con esse si persegue l'obiettivo di rendere il servizio sanitario più efficiente (permanendo pertanto il carattere "incentivante" del finanziamento, già sottolineato dalla sentenza n. 36 del 2005).

(...)

La scelta delle Regioni di aderire alle intese ed agli accordi di cui ai commi 280 e 281 non può neppure ritenersi coartata, dal momento che le Regioni potrebbero pur sempre scegliere di non addivenire alle intese in questione, facendo fronte al deficit con i propri strumenti finanziari ed organizzativi.

D'altra parte, lo Stato, nel corso delle trattative finalizzate al conseguimento delle intese e degli accordi con le Regioni, è pur sempre

vincolato anche dal principio di leale cooperazione, che non consente ad esso di valersi delle norme impugnate quale meccanismo di indebita pressione sulle Regioni, per imporre loro unilateralmente specifiche condizioni di attuazione delle finalità determinate dalla legislazione.

Sent. n. 40 del 2010

Questa Corte ha già avuto modo di scrutinare la conformità a Costituzione di un meccanismo normativo relativo alle condizioni di accesso delle Regioni ad uno speciale contributo finanziario dello Stato in materia di spesa sanitaria. In tale occasione, si è esclusa l'illegittimità costituzionale della disposizione che subordinava il godimento del contributo alla stipula di un'intesa tra Stato e Regioni, finalizzata a «conseguire un migliore o più efficiente funzionamento del complessivo servizio sanitario» e «tale da riservare in ogni caso alle Regioni un adeguato spazio di esercizio delle proprie competenze nella materia della tutela della salute» (sentenza n. 98 del 2007).

La disposizione impugnata dà vita ad una analoga forma di finanziamento integrativo, questa volta indirizzata a premiare politiche regionali virtuose in relazione all'obiettivo di contenimento della spesa sanitaria, ovvero di un rilevante aggregato della spesa pubblica al cui controllo le Regioni sono tenute a concorrere per conseguire gli «obiettivi di finanza pubblica» (sentenza n. 36 del 2005), «condizionati anche dagli obblighi comunitari» (sentenza n. 36 del 2004), che la legge dello Stato predetermina.

A tal fine, lo Stato si avvale della propria competenza legislativa a dettare principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, sicché l'apprezzamento della legittimità costituzionale della disposizione impugnata comporta, per un verso, l'attribuzione ad essa della preminente finalità di contenimento razionale della spesa e, per altro verso, la verifica che, nel perseguire siffatta finalità, il legislatore statale non abbia prodotto norme di dettaglio.

Sul primo di tali piani, appare evidente che l'obiettivo del legislatore statale, come concretizzatosi nel contenuto precettivo della norma, non è stato di regolamentare i profili organizzativi e gestionali del servizio sanitario, affidati all'intesa e alle successive determinazioni delle Regioni, ma, invece, di indurre queste ultime ad operare su tale terreno, allo scopo primario di razionalizzare le voci di spesa, ovvero di introdurre ulteriori forme di finanziamento per farvi fronte.

Sul secondo piano, occorre rilevare che il meccanismo incentivante così realizzato si pone a generale presidio della finanza pubblica, per la quota relativa al contributo integrativo riservato al settore sanitario, giacché, mentre individua aree di intervento, nel contempo non priva le Regioni dello spazio di autonomia necessario per articolare nel dettaglio le misure necessarie per ciascuna di esse.

Infatti, sia la riduzione delle spese di personale di cui alla lettera b) del comma 1-bis impugnato, sia l'introduzione di forme di partecipazione al costo

delle prestazioni sanitarie da parte dei cittadini, di cui alla lettera c) del medesimo comma, sono obiettivi affidati alla più analitica determinazione dei mezzi con cui conseguirli da parte delle Regioni, anzitutto in sede di Conferenza Stato-Regioni, ed in secondo luogo in sede di attuazione, da parte di ciascuna di esse, dell'«impegno» ivi eventualmente assunto.

Quanto, poi, alla riduzione dello standard dei posti letto, di cui alla lettera a) del comma 1-bis, il preminente ruolo affidato in materia all'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, piuttosto che alle successive iniziative delle singole Regioni, riflette, sulla base di quanto già previsto a proposito dall'art. 1, comma 173, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005) ed in linea con l'art. 1, comma 169, di tale ultima legge, il carattere fondamentale che tale strumento ha assunto ai fini della puntuale articolazione, sulla base delle previsioni recate dalla legge statale, delle forme di accesso ai livelli essenziali di assistenza in materia sanitaria (sentenze n. 134 del 2006 e n. 88 del 2003), il cui godimento non tollera differenziazioni su base regionale.

Per le suddette considerazioni, la disposizione impugnata costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), ed è pertanto ascrivibile a tale titolo alla competenza legislativa dello Stato.

Ne consegue che l'eventuale impatto di essa sull'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.) ed organizzativa (artt. 117, quarto comma, e art. 118 Cost.) della ricorrente si traduce in una «circostanza di fatto come tale non incidente sul piano della legittimità costituzionale» (sentenze n. 169 del 2007 e n. 36 del 2004).

Sent. n. 100 del 2010

3.2.— Per quanto concerne, poi, la seconda censura – quella di violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i «principi fondamentali, nella materia di legislazione concorrente, del “coordinamento della finanza pubblica”», in particolare desumibili dall'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006 – è necessario diversificarne l'esame per ciascuno degli articoli impugnati.

3.2.1.— Quanto all'art. 4, comma 2, pur dovendosi preliminarmente ribadire, come si è accennato, che il principio di leale collaborazione non può trovare applicazione, in via generale, in relazione all'attività di produzione legislativa, deve nondimeno rilevarsi che, nella specie, una norma statale (art. 1, comma 796, lett. b della legge n. 296 del 2006) ha reso vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli atti di programmazione «necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, oggetto degli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311», ivi compreso l'Accordo intercorso tra lo Stato e la Regione Campania.

Orbene, la norma dello Stato che assegna a tale Accordo carattere vincolante, per le parti tra le quali è intervenuto, può essere qualificata come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa

pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica.

Sent. n. 141 del 2010

1.1.— Il ricorrente premette che, ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), nel testo modificato dal decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, le Regioni – come il Lazio – gravate da disavanzi di bilancio nel settore sanitario sono tenute «ad una ricognizione delle cause» di tale fenomeno e all'elaborazione di «un programma operativo di riorganizzazione, di riqualificazione o di potenziamento del Servizio sanitario regionale, di durata non superiore al triennio». Sempre in base alla stessa disposizione i «Ministri della salute e dell'economia e delle finanze e la singola Regione stipulano apposito accordo che individui gli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza e degli adempimenti di cui alla intesa prevista dal comma 173» del medesimo art. 1 della legge n. 311 del 2004.

In attuazione del citato art. 1, comma 180, è stata stipulata – rammenta sempre il ricorrente – l'intesa Stato-Regione del 22 (recte: 23) marzo 2005 (Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, in attuazione dell'articolo 1, comma 173, della legge 30 dicembre 2004, n. 311), che ha stabilito le modalità di riattribuzione del maggior finanziamento statale in ragione della effettiva attuazione del citato programma di riorganizzazione, di riqualificazione o di potenziamento del Servizio sanitario regionale.

Per la Regione Lazio, l'accordo per l'approvazione del piano di rientro, ai sensi del citato art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004, è stato adottato in data 28 febbraio 2007. Tale accordo ha stabilito la realizzazione di una serie di interventi diretti a ricondurre, entro il 2010, la spesa del servizio sanitario regionale nei limiti coerenti con il finanziamento ordinario. Con deliberazione del 6 marzo 2007, n. 149, la Giunta regionale della Regione Lazio ha preso atto di tale accordo.

Successivamente, in data 11 luglio 2007, essendosi la Regione Lazio resa inadempiente rispetto agli impegni assunti con il già citato accordo, il Consiglio dei ministri ha proceduto alla nomina del Presidente pro tempore della Regione Lazio quale Commissario ad acta per la realizzazione del piano di rientro dei disavanzi nel settore sanitario.

Con la stessa delibera, il Commissario ad acta è stato incaricato di sospendere eventuali nuove iniziative regionali in corso per la realizzazione o l'apertura di nuove strutture sanitarie pubbliche, ovvero per l'autorizzazione e l'accreditamento di strutture sanitarie private, sino all'avvenuta adozione del

piano di riassetto della rete ospedaliera, della rete laboratoristica e della rete di assistenza specialistica ambulatoriale.

(...)

3.2.— Del pari, ricorre la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per il contrasto con il principio fondamentale della materia «coordinamento della finanza pubblica», desumibile dal già citato art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006.

In relazione a tale censura deve preliminarmente rilevarsi che questa Corte, con la sentenza n. 100 del 2010, ha affermato che la suddetta norma statale «può essere qualificata come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica».

Tale conclusione è coerente, innanzitutto, con la constatazione che la «esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» determina una situazione nella quale «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa» (sentenza n. 193 del 2007).

Sent. n. 163 del 2011

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale in via principale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 13 luglio 2010, n. 16 (Definizione del sistema di finanziamento della Stazione Unica Appaltante), in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione. La norma impugnata, prevedendo genericamente che il sistema di finanziamento della Stazione Unica Appaltante è definito dalla Giunta regionale, anche in deroga alla misura dell'1% dei singoli provvedimenti di gara, di cui all'art. 10, comma 1, della legge regionale 7 dicembre 2007, n. 26 (Istituzione dell'Autorità regionale denominata "Stazione Unica Appaltante" e disciplina della trasparenza in materia di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture), violerebbe i principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica» desumibili dall'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), **non avendo rispettato gli specifici vincoli, strumentali al conseguimento dell'equilibrio economico del sistema sanitario, contenuti nel piano di rientro oggetto dell'accordo stipulato il 17 dicembre 2009 dalla Regione Calabria.**

2. - La questione è fondata.

3. - Questa Corte, con riferimento all'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006, ha affermato che tale norma «può essere qualificata come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di

coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 123 del 2011, n. 100 e n. 141 del 2010), poiché la «esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» determina una situazione nella quale «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa» (sentenza n. 193 del 2007). Ciò in quanto le «norme statali che fissano limiti alla spesa di enti pubblici regionali sono espressione della finalità di coordinamento finanziario (sentenze n. 237 e n. 139 del 2009)», per cui il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenza n. 52 del 2010).

4. - Nel caso di specie, risulta evidente come la Regione **abbia contravvenuto all'accordo stipulato con lo Stato ed al relativo piano di rientro del disavanzo**, laddove era previsto, fra l'altro, che, entro il 31 dicembre 2010, la Giunta regionale dovesse modificare «lo strumento di finanziamento della Stazione Unica Appaltante, introducendo una nuova forma di finanziamento che preved[*a*] un budget prefissato per il funzionamento della Stazione stessa».

La disposizione censurata, invece, non solo non ha fissato alcun tetto di spesa, ma non ha dettato alcun criterio per la Giunta, al fine di determinare l'entità della deroga al generale sistema di finanziamento della Stazione Unica Appaltante, lasciando un margine di discrezionalità non compatibile con gli impegni assunti con la firma e l'adozione del piano di rientro.

Sent. n. 32 del 2012

1.7.- L'art. 75 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 dispone al comma 1 che gli interventi di soccorso ed elisoccorso di carattere sanitario, comprensivi di recupero e trasporto, devono considerarsi come prestazioni a carico del Servizio sanitario nazionale se effettuati nei limiti di quanto disposto dall'art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 1992 (Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni per la determinazione dei livelli di assistenza sanitaria di emergenza). Il comma 3, poi, prevede che la Giunta regionale, sentito il SASA (Soccorso alpino e speleologico abruzzese) - CNAS (Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico), entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge, integra e aggiorna il proprio tariffario per i servizi di soccorso sanitario e non sanitario; per i residenti nella Regione Abruzzo è disposta una riduzione della tariffa, in misura da concordarsi tra la Regione Abruzzo e le Aziende sanitarie locali, sedi di SUEM (Servizio di urgenza ed emergenza medica) ed il minor introito dovuto alla divisa riduzione tariffaria è coperto con una quota parte delle risorse assegnate dal fondo sanitario per il funzionamento del SUEM 118.

1.7.1.– Secondo il Governo, le predette disposizioni non sono conformi a Costituzione, per il fatto che la Regione Abruzzo è impegnata nel Piano di rientro di cui all'Accordo tra il Ministro della salute, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione in data 6 marzo 2007, poi recepito con deliberazione della Giunta regionale 13 marzo 2007, n. 224. In forza degli obblighi assunti con il suddetto piano sanitario, la Regione non può erogare livelli di assistenza ulteriori rispetto a quelli essenziali, mentre con l'art. 75 in esame essa assicurerebbe interventi di soccorso ed elisoccorso non previsti su tutto il territorio nazionale e la misura aggiuntiva dell'agevolazione di cui al comma 3 dell'art. 75, coperta con le risorse del fondo del servizio sanitario nazionale.

(...)

10.1.– L'agevolazione ai residenti nella Regione Abruzzo per i servizi di soccorso (sanitario e non), finanziata, oltre tutto, con risorse del fondo sanitario, configura, infatti, una misura di assistenza supplementare che si pone chiaramente in contrasto con l'obiettivo dichiarato del Piano di rientro di riequilibrare il profilo erogativo dei livelli essenziali di assistenza e la gestione corrente per il perseguimento del pareggio economico nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza. Sussiste, dunque, la lesione di un principio fondamentale della materia del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., secondo quanto già affermato da questa Corte in altri casi analoghi di incoerenza della legislazione regionale rispetto agli obiettivi fissati dal Piano di rientro del deficit sanitario, segnatamente con l'introduzione di livelli essenziali di assistenza aggiuntivi (tra le altre, da ultimo, sentenza n. 163 del 2011).

Sent. n. 123 del 2011

6.— La questione avente ad oggetto l'art. 32 è fondata.

6.1.— La scelta compiuta da tale norma – nel modificare gli artt. 17 e 18 della legge regionale n. 22 del 2007 – di porre integralmente a carico del «Fondo sanitario regionale» (in luogo della misura del 70 per cento originariamente prevista) i costi relativi tanto alle prestazioni di riabilitazione a ciclo diurno destinate a favore di anziani e disabili, quanto alle prestazioni di riabilitazione a ciclo diurno e di riabilitazione residenziale, si pone in contrasto con la necessità di contenere le spese sanitarie, nella prospettiva della riduzione del disavanzo da cui anche la Regione Calabria risulta gravata.

Sotto questo profilo, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., risulta evidente, avendo la Regione contravvenuto all'accordo assunto – in persona del suo Presidente – con il Governo, in ordine all'individuazione delle misure più opportune per conseguire l'obiettivo della riduzione del disavanzo sanitario.

In questa prospettiva, deve osservarsi che la norma di cui all'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007» considera espressamente vincolanti, per le Regioni che li

abbiano sottoscritti, «gli interventi individuati dai programmi operativi di riorganizzazione, qualificazione o potenziamento del servizio sanitario regionale, necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico» oggetto degli accordi per la riduzione dei disavanzi. Essa, pertanto, secondo un'ormai costante giurisprudenza di questa Corte, «può essere qualificata come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 141 del 2010; analogamente, già la sentenza n. 2 del 2010, nonché, da ultimo, la sentenza n. 77 del 2011).

Sent. n. 91 del 2012

La questione è fondata.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», peraltro in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenza n. 193 del 2007). Pertanto, il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenza n.163 del 2011 e n. 52 del 2010).

Su queste premesse, si è anche più volte ribadito che la norma di cui all'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006, «può essere qualificata come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 163 del 2011; n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010). Tale norma ha, infatti, reso vincolanti – al pari dell'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009 – per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato.

A tal proposito questa Corte ha anche precisato che «lo speciale contributo finanziario dello Stato, (in deroga al precedente obbligo espressamente previsto dalla legislazione sul finanziamento del Servizio sanitario nazionale che siano le Regioni a coprire gli eventuali deficit del servizio sanitario regionale) ben può essere subordinato a particolari condizioni finalizzate a conseguire un migliore o più efficiente funzionamento del complessivo servizio sanitario» (sentenza n. 98 del 2007). D'altro canto, «la scelta delle Regioni di aderire alle intese ed agli accordi (...) non può neppure

ritenersi coartata, dal momento che le Regioni potrebbero pur sempre scegliere di non addivenire alle intese in questione, facendo fronte al deficit con i propri strumenti finanziari ed organizzativi» (sentenza n. 98 del 2007).

Nella specie, la Regione Puglia ha stipulato il 29 novembre 2010, nei termini previsti dall'art. 2, comma 2, del decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125 (Misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° ottobre 2010, n. 163, l'Accordo con il Ministro della salute ed il Ministro dell'economia e delle finanze, comprensivo del Piano di rientro del disavanzo sanitario ("Piano di rientro e di riqualificazione del sistema sanitario regionale 2010-2011"). Tale Piano è stato, poi, approvato con la legge regionale 9 febbraio 2011, n. 2 (Approvazione del Piano di rientro della Regione Puglia 2010-2012). Nel predetto Piano, al punto 1.1.4. relativo al «Livello di assistenza territoriale», è individuato, fra gli obiettivi, quello della «razionalizzazione della rete ospedaliera», che potrà portare alla «riduzione dei posti letto», liberando «risorse umane preziose, per quantità e per profili, al fine di implementare una rete più articolata e capillare di prestazioni domiciliari a bassa e media intensità assistenziale». Con specifico riferimento alle RSA e RSSA nel medesimo Piano si evidenzia espressamente che «per effetto della modifica all'art. 8 della L.R. n. 26/2006, introdotta con la L.R. n. 4/2010», in specie dall'art. 41, «il fabbisogno massimo di posti letto viene ridefinito» in conformità con i parametri individuati dal predetto art. 41, il cui rispetto consentirà di ottenere che «a pieno regime, la Puglia potrà contare su un totale di 5.100 posti letto a carattere sociosanitario, pari a circa 6,85 p.l. ogni 100 anziani».

Alla luce di ciò appare evidente che la norma ora impugnata, nella parte in cui prevede che gli specifici parametri inerenti ai posti letto per le RSA e per le RSSA, accolti nel Piano di rientro, possono essere unilateralmente derogati, peraltro senza neppure individuare entro quali limiti tali deroghe siano consentite, si pone in contrasto con il Piano di rientro e quindi con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Sent. n. 131 del 2012

1.— Con ricorso notificato il 19-21 settembre 2011 e depositato presso la cancelleria di questa Corte il 26 settembre 2011 (reg. ric. n. 108 del 2011), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli articoli 1, 2, 4, comma 1, 5, 10, comma 2, e 13 della legge della Regione Calabria 18 luglio 2011, n. 24 (Istituzione del Centro Regionale Sangue).

Le disposizioni impugnate – nell'individuare le finalità, le funzioni, l'organizzazione interna, le modalità di azione e la copertura finanziaria dell'istituendo Centro regionale sangue – sono censurate sotto tre profili. Innanzitutto, esse violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto prevedono interventi in materia di organizzazione sanitaria che non sarebbero contemplati nel piano di rientro dal disavanzo sanitario, oggetto dell'accordo del 17 dicembre 2009 stipulato tra il Presidente della Regione Calabria, il

Ministro della salute e il Ministro dell'economia e delle finanze, e si porrebbero perciò in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica. In secondo luogo, gli artt. 1, comma 2, 4, comma 1, e 10, comma 2, della legge della Regione Calabria n. 24 del 2011 si porrebbero in contrasto con l'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto demandano alla Giunta regionale compiti che interferirebbero con le funzioni attribuite al commissario ad acta..

(...)

3.— Tutte le disposizioni impugnate – gli artt. 1, 2, 4, comma 1, 5, 10, comma 2, e 13 della legge della Regione Calabria n. 24 del 2011 – sono censurate dal ricorrente con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto prevedrebbero interventi in materia di organizzazione sanitaria che non sono contemplati nel piano di rientro dal disavanzo sanitario.

La censura è fondata.

L'istituzione del Centro regionale sangue di cui alla legge della Regione Calabria n. 24 del 2011 non è prevista nel piano di rientro dal disavanzo sanitario, oggetto dell'accordo del 17 dicembre 2009 stipulato tra il Presidente della Regione Calabria, il Ministro della salute e il Ministro dell'economia e delle finanze.

Il carattere vincolante del piano di rientro è stabilito sia dall'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), secondo il quale «[g]li interventi individuati dai programmi operativi di riorganizzazione, qualificazione o potenziamento del servizio sanitario regionale, necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, oggetto degli accordi di cui all'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, come integrati dagli accordi di cui all'articolo 1, commi 278 e 281, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sono vincolanti per la regione che ha sottoscritto l'accordo (...); sia dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), in base al quale «[g]li interventi individuati dal piano di rientro sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro».

Questa Corte ha più volte affermato che l'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006 è «espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (da ultimo, sentenza n. 163 del 2011). Ne consegue che gli artt. 1, 2, 4, comma 1, 5, 10, comma 2, e 13 della legge della Regione Calabria n. 24 del 2011, prevedendo un intervento non contemplato nel piano di rientro, violano l'art. 117, terzo comma, Cost.

Sent. n. 104 del 2013

Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso in epigrafe, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione Abruzzo 17 luglio 2012, n. 33 (Modifiche all'art. 29 della legge regionale 10 gennaio 2012, n. 1 «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo. Legge finanziaria 2012», norme in materia di rimborso ai cittadini affetti da patologie oncologiche e provvedimenti finanziari riguardanti le Comunità Montane), in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione.

2.- La disposizione impugnata prevede, al primo comma, la corresponsione, in favore dei cittadini affetti da patologie oncologiche, dei rimborsi previsti dalla legge della Regione Abruzzo 9 febbraio 2000, n. 6 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione della Regione Abruzzo per l'anno 2000. Legge finanziaria regionale); a tal fine dispone, al secondo comma, uno stanziamento di € 200.000,00, attinto dal capitolo di entrata denominato «Entrate derivanti dal 50 per cento degli oneri di urbanizzazione per il recupero dei sottotetti», con speculare istituzione di un nuovo capitolo di spesa denominato «Interventi socio assistenziali per la maternità, l'infanzia, l'adolescenza e la famiglia».

3.- La norma regionale, ad avviso del ricorrente, con la provvidenza economica in esame, garantisce «ai residenti della Regione Abruzzo livelli di assistenza ulteriori rispetto a quelli stabiliti a livello nazionale»: essa, in tal modo, «eccede dalle competenze regionali e si pone in contrasto con gli obiettivi di risanamento imposti dal Piano di rientro che non consente l'erogazione di prestazioni economiche ulteriori rispetto a quelle elencate dallo stesso», in violazione, da un lato, dell'art. 117, terzo comma, Cost. e, dall'altro, dell'art. 120, secondo comma, Cost.

4.- La questione è fondata con riguardo a entrambe le violazioni denunciate che appaiono strettamente connesse.

4.1.- Quanto alla prima, questa Corte ha ripetutamente affermato che «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», peraltro in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenze n. 91 del 2012 e n. 193 del 2007). Pertanto, il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010).

Su queste premesse, si è anche più volte ribadito che, tanto l'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2007), quanto l'art. 2, commi 80 e 95, della successiva legge 23 dicembre 2009,

n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2010), commi, questi ultimi, invocati dal ricorrente come parametri interposti, possono essere qualificati «come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010).

Tali norme, infatti, hanno reso vincolanti per le Regioni gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2005), finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato (sentenza di questa Corte n. 91 del 2012).

(...)

4.2.– Ebbene, la norma impugnata, disponendo l'assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi per garantire un livello di assistenza supplementare in contrasto con gli obiettivi di risanamento del Piano di rientro, viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e, in definitiva, l'art. 117, terzo comma, Cost.

Sent. n. 51 del 2013

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

Sent. n. 85 del 2014

5.2.– Questa Corte ha ripetutamente affermato che «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenza n. 193 del 2007). Pertanto, il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010).

Su queste premesse, è stato anche più volte ribadito che la norma di cui all'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006 «può essere qualificata come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 163 e

n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010). Tale norma ha, infatti, reso vincolanti – al pari dell’art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009 – per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli accordi di cui all’art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato.

In tale contesto, la norma impugnata, destinando a finalità diverse da quelle sanitarie le anticipazioni di liquidità autorizzate dallo Stato per la copertura dei debiti sanitari pregressi, si pone in aperta violazione del principio di contenimento della spesa pubblica espresso dall’art. 2, comma 98, della legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria 2010), nonché dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» contenuti nell’art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006 e nell’art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, secondo i quali, in costanza di piano di rientro, è preclusa alla Regione l’adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano, anche in vista della funzione di valutazione e di monitoraggio attribuita ai tavoli tecnici dall’art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006. L’interferenza con il piano di rientro è evidente, mentre le difese regionali sono smentite dalle dichiarazioni stesse del Commissario ad acta nella riunione del 14 dicembre 2011, il quale sulla premessa di non aver terminato la ricognizione delle partite debitorie, afferma che «la Regione si riserva di ricorrere a tale anticipazione una volta terminata tale ricognizione».

Risulta pertanto evidente che la norma impugnata incide negativamente, modificandolo, sull’impegno delle somme destinate a coprire il ricorso all’anticipazione di liquidità. **(Forse fa inserito tra quelle che difendono l’operato del Commissario, visto che già c’è!!!!)**

In particolare, in relazione all’esigenza di “difendere” le funzioni del commissario ad acta eventualmente nominato da interferenze di origine regionale, anche di tipo legislativo

Sent. n. 2 del 2010

2.— Preliminarmente, il ricorrente deduce che detta Regione rientra tra quelle che – ai sensi dell’articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), nel testo modificato dall’art. 4 del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell’ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), convertito, con modificazioni, dall’art. 1 della legge 14 maggio 2005, n. 80 – hanno sottoscritto con lo Stato l’accordo per il rientro dai disavanzi nel settore sanitario, impegnandosi a procedere ad una ricognizione delle loro cause e ad elaborare un programma operativo di riorganizzazione, riqualificazione o potenziamento del servizio sanitario regionale, nella prospettiva di individuare gli interventi necessari al

perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza sanitaria.

Sul presupposto che non siano stati rispettati gli adempimenti previsti dal citato accordo, concluso il 28 febbraio 2007, il ricorrente deduce che il Consiglio dei ministri – dopo aver inutilmente diffidato la Regione ad adottare tutti gli atti normativi, amministrativi, organizzativi e gestionali idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi del piano – si è avvalso dei poteri sostitutivi previsti dall'art. 4, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 29 novembre 2007, n. 222. Pertanto, con deliberazione dell'11 luglio 2008, il Presidente della Regione è stato nominato commissario ad acta per la realizzazione del piano di rientro dal disavanzo regionale nel settore sanitario.

3.— Tanto premesso, il ricorrente – con riferimento alla legge regionale n. 14 del 2008 – si duole del fatto che talune disposizioni di quest'ultima, sebbene dichiaratamente dirette allo scopo di dare attuazione agli interventi «prioritari» individuati nella delibera di commissariamento, risulterebbero non «coerenti» con detto scopo e, per di più, anche emanate «in difetto di qualsiasi previsto coordinamento con i poteri a tal fine attribuiti al nominato commissario ad acta», giacché «risultano illogicamente sovrapporsi» ai medesimi.

(...)

4.— Così ricostruiti i termini delle questioni proposte dal ricorrente, deve essere preliminarmente disattesa la tesi prospettata dalla Regione Lazio, secondo cui, «in pendenza del potere sostitutivo» statale, non solo resterebbe ferma la competenza legislativa regionale, ma addirittura si «determinerebbe la cessazione» del potere sostitutivo, qualora si realizzi – come sarebbe avvenuto nel caso di specie – «l'adempimento, sia pure tardivo, degli obblighi gravanti sulla Regione».

Tale conclusione non può essere condivisa.

In senso contrario, infatti, deve essere richiamato quanto osservato da questa Corte nel vagliare la legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 277, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), sospettato di essere irragionevolmente rigido, non prevedendo la possibilità di un intervento, «ancorché tardivo», del Presidente della Giunta regionale proprio in relazione alle misure da adottare per il ripiano dei disavanzi in materia sanitaria. La constatazione che tale disposizione fosse sopraggiunta «all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali», espressiva «della volontà di sottrarsi ad un'attività provvedimentale pur imposta dalle esigenze della finanza pubblica», è stata ritenuta un'idonea giustificazione del divieto legislativo di adottare, da parte di un organo già inadempiente, ulteriori misure», valutandosi, inoltre, le stesse come suscettibili «di vanificare l'obiettivo di risanamento» del servizio sanitario regionale (sentenza n. 193 del 2007).

Alla stregua, pertanto, di tale principio, che deve essere condiviso, il preteso tardivo adempimento degli impegni assunti con l'accordo concluso il 28 febbraio 2007, che la Regione Lazio assume di aver operato con la legge n. 14 del 2008, lungi dal comportare la cessazione del potere sostitutivo statale, deve essere vagliato da questa Corte proprio nella prospettiva – indicata dal ricorrente – di stabilire se le funzioni attribuite al commissario ad acta, in virtù della deliberazione governativa dell'11 luglio 2008, siano state «sostanzialmente limitate se non addirittura svuotate».

Sent. n. 78 del 2011

1.1.— Premette in punto di fatto il ricorrente che il Presidente della Regione Molise è stato nominato commissario ad acta per il rientro dal deficit nel settore sanitario, giacché il Molise è una di quelle Regioni che – dopo aver sottoscritto gli accordi diretti alla riduzione del disavanzo, ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005) – hanno disatteso l'impegno ad adottare tutti gli atti normativi, amministrativi, organizzativi e gestionali idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi del piano di rientro, giustificando, con tale inerzia, l'esercizio del potere sostitutivo statale previsto dall'art. 4 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 29 novembre 2007, n. 222.

1.2.— Ciò posto, il Presidente del Consiglio dei ministri assume che la disciplina recata dalle disposizioni impugnate si risolverebbe in un obiettivo svuotamento dei poteri del commissario ad acta, e dunque in una violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

(...)

4.— Nel caso ora in esame, si tratta soltanto di stabilire se ricorrano le condizioni per estendere all'odierna questione la ratio decidendi della citata sentenza n. 2 del 2010.

(...)

4.2.— Tanto premesso, sebbene nel caso oggi in esame – diversamente da quanto avvenuto in quello deciso dalla citata sentenza n. 2 del 2010 – non sia ravvisabile un diretto contrasto con i poteri del commissario, ricorre comunque una situazione di interferenza sulle funzioni commissariali, idonea ad integrare la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

Giova, infatti, rammentare – come già ha sottolineato in passato questa Corte, sin dalla sentenza n. 193 del 2007 – che l'operato del commissario ad acta, incaricato dell'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali, essendosi questi ultimi sottratti – malgrado il carattere vincolante (art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007»)

dell'accordo concluso dal Presidente della Regione – ad un'attività che pure è imposta dalle esigenze della finanza pubblica.

È, dunque, proprio tale dato – in uno con la constatazione che l'esercizio del potere sostitutivo è, nella specie, imposto dalla necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.), qual è quello alla salute – a legittimare la conclusione secondo cui le funzioni amministrative del commissario, ovviamente fino all'esaurimento dei suoi compiti di attuazione del piano di rientro, devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali, senza che possa essere evocato il rischio di fare di esso l'unico soggetto cui spetti di provvedere per il superamento della situazione di emergenza sanitaria in ambito regionale.

Sent. n. 131 del 2012

Meritevole di accoglimento è altresì la censura riferita agli artt. 1, comma 2, 4, comma 1, e 10, comma 2, della legge regionale n. 24 del 2011 per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

Le disposizioni impugnate demandano alla Giunta regionale una pluralità di compiti, che consistono nello stabilire con apposita deliberazione la sede del Centro regionale sangue (art. 1, comma 2), nel definire con decreto del Presidente della Giunta regionale le funzioni del direttore generale e del comitato di gestione (art. 4, comma 1), e nell'adottare, in tema di «piani di programmazione» delle attività trasfusionali, del sangue e del plasma, «ogni determinazione conseguente previo parere della commissione consiliare competente per materia» (art. 10, comma 2).

Secondo la giurisprudenza costituzionale, l'esercizio del potere sostitutivo statale, demandato al commissario ad acta in vista dell'attuazione di un piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, è imposto dalle esigenze della finanza pubblica e, più in generale, «dalla necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.), qual è quello alla salute», con la conseguenza che «le funzioni amministrative del commissario, ovviamente fino all'esaurimento dei suoi compiti di attuazione del piano di rientro, devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali» (sentenza n. 78 del 2011).

I compiti che gli artt. 1, comma 2, 4, comma 1, e 10, comma 2, della legge regionale n. 24 del 2011 assegnano alla Giunta regionale interferiscono con l'esercizio delle funzioni del commissario ad acta, in quanto sono diretti a realizzare un intervento – l'istituzione del Centro regionale sangue – che, aggravando il disavanzo sanitario della Regione Calabria, avrebbe l'effetto di ostacolare l'attuazione del piano di rientro e, quindi, l'esecuzione del mandato commissariale. Ne deriva, perciò, la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

Sent. n. 79 del 2013

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 4 e 5, dell'art. 4, commi 6, 7 e 8, dell'art. 5, comma 11, dell'art. 6, comma 2, lettere c) e d), e dell'art. 15, commi 6 e 13, della legge della Regione Campania 10 luglio 2012, n. 19 (Istituzione del registro tumori di popolazione della Regione Campania), in riferimento agli artt. 120, secondo comma, 117, terzo comma, e 97 della Costituzione. Esse, poi, interverrebbero in materia di organizzazione sanitaria senza rispettare i vincoli posti dal Piano di rientro, così pregiudicando il conseguimento degli obiettivi di risparmio in esso previsti e violando il principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria di cui all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009 (Disposizioni per formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2010), in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.

(...)

4.3.- Risulta evidente che le norme impugnate interferiscono con le funzioni e le attività del commissario ad acta; esse dunque devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

4.4.2.- Le norme impugnate, prevedendo l'istituzione di nuovi uffici e soprattutto dotandoli di aggiuntive risorse strumentali, umane e finanziarie, si pongono in contrasto con l'obiettivo del rientro nell'equilibrio economico-finanziario perseguito con l'Accordo sul Piano di rientro e con il Piano medesimo.

Tale contrasto è reso palese, in particolare, dall'esistenza nella legge impugnata di uno stanziamento ad hoc: difatti, l'art. 16, rubricato «norma finanziaria», «impegna risorse finanziarie, vincolate agli obiettivi di una gestione efficiente del registro tumori della Regione Campania, per complessivi euro 1.500.000,00 annui [...] da versare alle Asl della Regione Campania per le attività di ciascun Registro Tumori provinciale e subprovinciale e del Registro Tumori Infantile, all'Irccs “Fondazione Pascale” per le attività del Centro di coordinamento ed all'assessorato regionale alla sanità per le attività del Comitato Tecnico-Scientifico, secondo gli importi percentuali di seguito indicati: a) gestione tre Registri Tumori subprovinciali di Napoli 10 per cento ciascuno; b) gestione Registro Tumori provinciale di Salerno 15 per cento; c) gestione Registro Tumori provinciale di Benevento 10 per cento; d) gestione Registro Tumori provinciale di Avellino 10 per cento; e) gestione Registro Tumori provinciale di Caserta 14 per cento; f) gestione Registro Tumori provinciale di Caserta 14 per cento; g) attività del Centro di Riferimento dell'Irccs “Fondazione Pascale” 6 per cento; h) attività del Comitato Tecnico-Scientifico 3 per cento».

È questa disposizione, in particolare, che manifesta l'incompatibilità con l'obiettivo di contenimento della spesa pubblica sanitaria perseguito con il Piano di rientro: non è, infatti, l'istituzione in sé dei registri tumori, del centro

di coordinamento e del comitato tecnico-scientifico, che merita di essere contestata.

Lo stesso Commissario ad acta con delibera del 14 settembre 2012 ha ritenuto di dover adottare un'analogha iniziativa, utilizzando però le strutture amministrative esistenti ed il personale in servizio; ed è significativo che abbia anche avuto cura di indicare l'esistenza di una pregressa e vigente copertura finanziaria per il funzionamento degli uffici in questione, precisando «che per le attività del presente decreto non sono previsti oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale».

Sent. n. 104 del 2013

5.– Quanto alla violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., questa Corte ha affermato che «l'operato del Commissario ad acta, incaricato dell'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali, essendosi questi ultimi sottratti ad un'attività che pure è imposta dalle esigenze della finanza pubblica. È, dunque, proprio tale dato – in uno con la constatazione che l'esercizio del potere sostitutivo è, nella specie, imposto dalla necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.), qual è quello alla salute – a legittimare la conclusione secondo cui le funzioni amministrative del Commissario [...] devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali» (sentenze n. 28 del 2013 e n. 78 del 2011); ed in particolare, «la semplice interferenza da parte del legislatore regionale con le funzioni del Commissario ad acta, come definite nel mandato commissariale, determina di per sé la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.» (sentenza n. 28 del 2013; nello stesso senso, sentenza n. 2 del 2010).

La Corte ha poi chiarito, da un lato, come l'interferenza sussista anche in presenza di interventi non previsti nel Piano di rientro che possano aggravare il disavanzo sanitario regionale (sentenza n. 131 del 2012); e, dall'altro, come «l'introduzione di livelli essenziali di assistenza aggiuntivi» determini una «incoerenza della legislazione regionale rispetto agli obiettivi fissati dal Piano di rientro del deficit sanitario» (sentenza n. 32 del 2012).

Sent. n. 110 del 2014

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Calabria 29 marzo 2013, n. 12 (Provvedimenti per garantire la piena funzionalità del Servizio Sanitario regionale), con riferimento agli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, e 120 della Costituzione.

2.– Le disposizioni prevedono la stabilizzazione (sia pure a determinate condizioni) di personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato presso le Aziende sanitarie e ospedaliere della Regione Calabria.

La Regione, per la quale si è verificata una situazione di disavanzi nel

settore sanitario generatrice di uno squilibrio economico-finanziario tale da compromettere l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, è stata commissariata, ai sensi dell'art. 4 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 29 novembre 2007, n. 222, non avendo realizzato gli obiettivi previsti dal piano di rientro.

Inoltre, a seguito di verifiche successive, è stato disposto il blocco automatico del turnover del personale del Servizio sanitario regionale fino al 31 dicembre 2014.

Il commissario ad acta ha manifestato la volontà di avvalersi della deroga al blocco, nella misura del 15 per cento, secondo quanto previsto dall'art. 4-bis del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 novembre 2012, n. 189. In relazione a tale ultima richiesta la Regione non ha, però, ancora provveduto a predisporre la occorrente relazione esplicativa, nella quale sia documentata la necessità di assumere personale limitatamente al ruolo sanitario, per garantire i livelli essenziali di assistenza.

[...]

6 – La questione è fondata anche con riferimento alla lamentata violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

6.1. – Questa Corte, con la citata sentenza n. 79 del 2013, ha ribadito, secondo il proprio consolidato convincimento, che «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», peraltro in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenze n. 91 del 2012 e n. 193 del 2007). Pertanto, il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010)».

In tale contesto, la Corte ha già più volte riconosciuto all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, invocato dal ricorrente come parametro interposto, la natura di principio fondamentale diretto al contenimento della spesa sanitaria, ritenuto, come tale, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica (ex plurimis: sentenze n. 79 del 2013, n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010). Tale norma, analogamente all'art. 1, comma 769, lettera b), della legge n. 269 del 2006, ha, infatti, reso vincolanti per le Regioni che li abbiano sottoscritti, «gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), finalizzati a realizzare il contenimento

della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato» (sentenza n. 79 del 2013).

Sent. n. 141 del 2014

7.2.– I commi da 164 a 166, da 176 a 191, e 203 [...] violerebbero, secondo il ricorrente, l'art. 117, terzo comma, Cost. – in materia di «coordinamento della finanza pubblica» – in quanto, prevedendo l'istituzione di fondi straordinari, contrasterebbero con l'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, il quale dispone il divieto di spese non obbligatorie; e (il comma 180) con gli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. (in relazione alla competenza legislativa in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»), in quanto norma di spesa priva della quantificazione degli oneri e della relativa copertura finanziaria.

Le disposizioni così impugnate – come eccepito dalla Regione – sono state ben vero definanziate dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 14 del 2011.

Il definanziamento, opera, però «per il corrente esercizio finanziario» e, ai sensi dell'art. 12 della legge regionale n. 7 del 2002, è rinviato «ai successivi bilanci annuali e pluriennali a legislazione vigente».

In tale contesto, rimanendo invariata la precettività delle norme di spesa, l'intervenuto definanziamento per il solo 2011 non ne elide la lesività, siccome denunciata dal ricorrente e, dunque, deve comunque procedersi allo scrutinio delle anzidette disposizioni censurate.

A tal fine, rileva che tutte le norme anzidette prevedano, espressamente o implicitamente, spese non obbligatorie, in contrasto con il divieto posto dall'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, così da porre misure lesive della competenza statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in grado di aggravare il disavanzo sanitario regionale, con l'effetto di «ostacolare l'attuazione del piano di rientro e, quindi, l'esecuzione del mandato commissariale» (sentenze n. 180, n. 79 e n. 18 del 2013; nello stesso senso, sentenza n. 131 del 2012).

Sent. n. 278 del 2014

Le disposizioni così impugnate – come eccepito dalla Regione – sono state ben vero definanziate dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 14 del 2011.

Il definanziamento, opera, però «per il corrente esercizio finanziario» e, ai sensi dell'art. 12 della legge regionale n. 7 del 2002, è rinviato «ai successivi bilanci annuali e pluriennali a legislazione vigente».

In tale contesto, rimanendo invariata la precettività delle norme di spesa, l'intervenuto definanziamento per il solo 2011 non ne elide la lesività, siccome denunciata dal ricorrente e, dunque, deve comunque procedersi allo scrutinio delle anzidette disposizioni censurate.

A tal fine, rileva che tutte le norme anzidette prevedano, espressamente o

implicitamente, spese non obbligatorie, in contrasto con il divieto posto dall'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, così da porre misure lesive della competenza statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in grado di aggravare il disavanzo sanitario regionale, con l'effetto di «ostacolare l'attuazione del piano di rientro e, quindi, l'esecuzione del mandato commissariale» (sentenze n. 180, n. 79 e n. 18 del 2013; nello stesso senso, sentenza n. 131 del 2012).

[...]

Occorre evidenziare che con la legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), in ragione della persistente inadempienza di alcune Regioni nel controllo della spesa sanitaria, è stata introdotta una complessa procedura finalizzata al risanamento della gestione dei servizi sanitari regionali attraverso la definizione di piani di rientro, ricompresi in più ampi accordi, sottoscritti tra le Regioni in disavanzo e lo Stato.

La vincolatività dei piani di rientro, già prevista dall'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), è stata ribadita dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, questi ultimi espressione, secondo la Corte, di «un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011). Questa Corte ha, altresì, affermato che «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nella materia della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», peraltro in un «quadro di esplicita condivisione, da parte delle Regioni, della necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenza n. 193 del 2007).

VI. Il coordinamento della finanza pubblica come strumento di incursione sull'organizzazione degli enti territoriali

Sent. n. 237 del 2009

20. — Tale questione non è fondata.

21.— Il citato comma 17, nel suo testo originario, ha previsto che «le Regioni, al fine di concorrere agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvedono con proprie leggi, sentiti i consigli delle autonomie locali, al riordino della disciplina delle comunità montane, ad integrazione di quanto previsto dall'articolo 27 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in modo da ridurre a regime la spesa corrente per il funzionamento delle comunità montane stesse per un importo pari almeno ad un terzo della quota del fondo ordinario di cui al comma 16, assegnata per l'anno 2007 all'insieme delle comunità montane presenti nella Regione».

(NB: come si vede, in tale norma esiste una specifica ed esplicita finalizzazione concernente il coordinamento della finanza pubblica, nonché

Il richiamato art. 27 del d.lgs. n. 267 del 2000, la cui rubrica reca «Natura e ruolo» delle suddette comunità, a sua volta disciplina la struttura e i criteri di individuazione degli ambiti territoriali di queste ultime.

22.— Con il comma in esame, dunque, il legislatore statale ha fissato un obiettivo di natura finanziaria per le Regioni, basato sulla riduzione della spesa “storica” erogata nell’anno 2007, indicando alle Regioni stesse, per raggiungere tale obiettivo, il percorso del riordino della disciplina normativa relativa alle comunità montane.

(...)

Occorre stabilire, ora, se un autonomo titolo di legittimazione della censurata normativa statale possa essere rinvenuto nella potestà legislativa concorrente dello Stato in tema di coordinamento della finanza pubblica, come è pure dedotto dall’Avvocatura dello Stato, e nei limiti sopra precisati.

Tale tesi è contrastata dalle ricorrenti, secondo le quali, nel complesso, le norme impugnate sarebbero da ascrivere alla materia dell’ordinamento delle comunità montane e non costituirebbero espressione di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in forza di quanto prescritto dall’art. 117, terzo comma, Cost.

(...)

In secondo luogo, è necessario ribadire, come si è sopra accennato, che non è di ostacolo all’adozione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica la circostanza che la normativa contestata verta in un ambito materiale, qual è quello relativo all’ordinamento delle comunità montane, rimesso alla potestà legislativa residuale delle Regioni. In proposito, la giurisprudenza costituzionale è ferma nel ritenere che una disposizione statale di principio in tema di coordinamento della finanza pubblica possa incidere sulla materia dell’organizzazione e del funzionamento della Regione (sentenza n. 159 del 2008), riconducibile al quarto comma dell’art. 117 Cost. (citata sentenza n. 159 del 2008 e sentenze n. 188 del 2007; n. 2 del 2004 e n. 274 del 2003).

23.6.- Ancora, occorre ricordare che è ormai consolidato nella giurisprudenza di questa Corte l’orientamento secondo il quale norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenze n. 289 e n. 120 del 2008, n. 139 del 2009).

23.7.— A ciò va aggiunto che la portata di principio fondamentale va riscontrata con riguardo alla peculiarità della materia e, qualora la stessa sia identificata nel coordinamento della finanza pubblica, ciò che viene in

particolare evidenza è la finalità cui la disciplina tende, da individuare, nella specie, nel suddetto contenimento complessivo della spesa regionale corrente per il funzionamento delle comunità montane.

23.8- In altri termini, l'ordinamento delle comunità montane non costituisce l'oggetto principale della normativa statale in esame, ma rappresenta il settore in cui devono operare strumenti e modalità per pervenire alla prevista riduzione della spesa pubblica corrente; riduzione cui è strumentalmente ancorato il divisato riordino degli organismi in questione.

In proposito, assume significativo rilievo quanto stabilito dal comma 16 dell'art. 2 della stessa legge finanziaria. Pur non costituendo oggetto di impugnazione, il suddetto comma rappresenta la premessa logico-giuridica necessaria del successivo comma 17 che è specificamente oggetto delle censure proposte dalle ricorrenti.

Il comma 16, infatti, prevede la riduzione del fondo ordinario di cui all'articolo 34, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), per l'ammontare di 33,4 milioni di euro per l'anno 2008 e di 66,8 milioni di euro a decorrere dall'anno 2009. Con il suddetto fondo «lo Stato concorre al finanziamento dei bilanci delle amministrazioni provinciali e dei comuni» (citato art. 34).

È evidente, quindi, che la disciplina che stabilisce il riordino delle comunità montane, in quanto costituisce il mezzo per pervenire a «ridurre a regime la spesa corrente» per il funzionamento delle medesime – «per un importo pari almeno ad un terzo della quota del fondo ordinario di cui al comma 16, assegnata per l'anno 2007» all'insieme di tali organismi presenti nella Regione – completa la disciplina del citato comma 16 e partecipa, in modo inscindibile, della natura di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica di quest'ultimo, in quanto tende a far sì, in ultima analisi, che lo stesso trovi piena attuazione.

Sent. n. 22 del 2014

4.2.– Le questioni relative all'art. 19, comma 1, lettere b), c), d) ed e), non sono fondate.

4.2.1.– Le doglianze attengono, in via generale, alla disciplina sulla gestione associata delle funzioni fondamentali. Il comma 1, lettera b), dell'art. 19, sostituendo il previgente comma 28 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, ha previsto che tutti i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esercitino obbligatoriamente in forma associata, mediante unioni di Comuni (art. 32 del d.lgs. n. 267 del 2000) o convenzione (art. 30 dello stesso d.lgs. n. 267 del 2000), la quasi totalità delle funzioni fondamentali, con esclusione della tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale. Rispetto alle previgente disciplina, non sussiste più la divisione tra Comuni sopra e sotto i 1000 abitanti.

La disposizione in esame ricomprende, infatti, anche i Comuni sotto i 1.000 abitanti, ai quali, tuttavia, il comma 2 dello stesso art. 19 riserva la facoltà di accedere ad un modello di unione derogatorio, regolato dall'art. 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, come sostituito dal citato comma 2 dell'art. 19, e non già quella dell'art. 32 del d.lgs n. 267 del 2000, inciso dal comma 3 del medesimo art. 19, che invece, a mente della denunciata lettera c) del comma 1, si applica alle unioni di cui al comma 28 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, come modificato dalla lettera b) citata.

Le lettere d) ed e) del comma 1 introducono modifiche ai commi 30 e 31 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, concernenti sia il termine entro il quale la Regione può determinare un limite demografico minimo dell'unione dei Comuni diverso da quello pari a 10.000, sia i termini (già prorogati dal decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 febbraio 2012, n. 14) entro i quali i Comuni attuano le novellate disposizioni in tema di obbligo di esercizio associato di funzioni.

In particolare:

– il limite demografico minimo delle unioni è confermato in 10.000 abitanti, salvo diverso limite determinato dalla Regione entro il 1° ottobre 2012 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali ed entro il 1° ottobre 2013 per le altre. Le Regioni, infatti, nelle materie di competenza concorrente e residuale, potranno individuare, previa concertazione con i Comuni da svolgersi nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali (CAL), limiti diversi;

– la durata minima delle convenzioni per l'esercizio obbligatorio delle funzioni in forma associata è fissata in tre anni. Al termine di tale periodo, qualora non si dimostri l'efficacia e l'efficienza nella gestione, i Comuni sono obbligati ad esercitare le funzioni mediante unione;

– sono stati ridefiniti i termini per dare attuazione alla gestione associata tra piccoli Comuni secondo un procedimento articolato in due fasi:

a) entro il 1° gennaio 2013 i Comuni interessati devono svolgere in forma associata almeno tre delle funzioni fondamentali;

b) entro il 1° gennaio 2014 l'obbligo di esercizio associato coinvolge anche le altre sette funzioni.

Rispetto ai termini di attuazione stabiliti, la nuova disciplina prevede che, qualora i Comuni non ottemperino, il prefetto assegna loro un termine perentorio, decorso il quale si attiva il potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'art. 8 della legge n. 131 del 2003.

4.2.2.– La giurisprudenza di questa Corte in tema di forme associative di enti locali ha riguardato, segnatamente, le comunità montane, che rappresentano «un caso speciale di unioni di Comuni, create in vista della valorizzazione delle zone montane, allo scopo di esercitare, in modo più adeguato di quanto non consentirebbe la frammentazione dei comuni montani, “funzioni proprie”, “funzioni conferite” e funzioni comunali» (così la citata

sentenza n. 244 del 2005).

Si è già detto, peraltro, come la competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. sia, in tale ambito, inconferente, giacché l'ordinamento delle comunità montane è riservato alla competenza legislativa residuale delle Regioni, di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost., pur in presenza della qualificazione di dette comunità come enti locali contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, in quanto le stesse non sono contemplate dall'art. 114 Cost. (oltre che, come detto, dalla citata lettera p).

La Corte, ha, quindi, ritenuto (sentenze n. 237 del 2009 e n. 456 del 2005) che non possono venire in rilievo neppure i principi fondamentali desumibili dal Testo unico sugli enti locali (d.lgs. n. 267 del 2000) e, dunque, non può trovare applicazione la disposizione di cui all'art. 117, terzo comma, ultima parte, Cost., «la quale presuppone, invece, che si verta nelle materie di legislazione concorrente».

Tuttavia, si è pure affermato (sentenze n. 151 del 2012, n. 91 del 2011, n. 326 del 2010, n. 27 del 2010 e n. 237 del 2009) che un titolo di legittimazione statale per intervenire nell'ambito anzidetto comunque si rinviene nei principi fondamentali di «coordinamento della finanza pubblica», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., ove la disciplina dettata, nell'esercizio di siffatta potestà legislativa concorrente, sia indirizzata ad obiettivi di contenimento della spesa pubblica.

A questi fini, come messo in rilievo in molteplici occasioni da questa Corte (tra le tante, sentenze n. 236 del 2013, n. 193 del 2012, n. 151 del 2012, n. 182 del 2011, n. 207 del 2010, n. 297 del 2009), il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali. Vincoli che possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscano un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa»; e siano rispettosi del canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato.

4.2.3.– Nel caso in esame, le norme denunciate risultano, appunto, decisamente orientate ad un contenimento della spesa pubblica, creando un sistema tendenzialmente virtuoso di gestione associata di funzioni (e, soprattutto, quelle fondamentali) tra Comuni, che mira ad un risparmio di spesa sia sul piano dell'organizzazione “amministrativa”, sia su quello dell'organizzazione “politica”, lasciando comunque alle Regioni l'esercizio contiguo della competenza materiale ad esse costituzionalmente garantita, senza, peraltro, incidere in alcun modo sulla riserva del comma quarto dell'art. 123 Cost. In definitiva, si tratta di un legittimo esercizio della potestà statale concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica», ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost.

4.3.– Le questioni che investono i commi 3 e 4 dell'art. 19 non sono fondate.

4.3.1.– Le doglianze riguardano l'istituzione e disciplina delle «Unioni di comuni», di cui all'art. 32 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dal comma 3, e si estendono, di riflesso e senza specifica motivazione, al comma 4, del predetto art. 19. La disciplina impugnata prevede, anzitutto, un'unione di Comuni costituita in prevalenza da Comuni montani, che è detta «unione di comuni montani» e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna (ex art. 44, secondo comma, Cost.) e delle leggi in favore dei territori montani.

Stabilisce poi che ogni Comune può partecipare ad una sola unione ed è previsto che le unioni di Comuni possono stipulare apposite convenzioni tra loro o con singoli Comuni.

Individua, inoltre, nel dettaglio gli organi dell'unione e le modalità della loro costituzione. Stabilisce che lo statuto individui le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse e non più la disciplina degli organi dell'unione; riconosce in via generale la potestà regolamentare e statutaria.

All'unione sono conferite dai Comuni le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni ad essa attribuite e vengono, quindi, introdotti nuovi vincoli in materia di spesa di personale: infatti, fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente, la spesa sostenuta per il personale dell'unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli Comuni partecipanti; inoltre, si dispone che, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale.

È, inoltre, confermato che all'unione competono gli introiti derivanti da tasse, tariffe e dai contributi sui servizi ad essa affidati.

4.3.2.– Le argomentazioni che sono state già sviluppate in precedenza (segnatamente, punti 4.2.2. e 4.2.3.) sono riferibili anche al denunciato comma 3, e si riflettono sul connesso comma 4, considerato che tale disposizione è orientata finalisticamente al contenimento della spesa pubblica, siccome posta da un provvedimento di riesame delle condizioni di spesa e con contenuti armonici rispetto all'impianto complessivo della rimodulazione delle «unioni di comuni».

Dunque, opera anche in questo caso il titolo legittimante della competenza in materia di «coordinamento della finanza pubblica», di cui al comma terzo dell'art. 117 Cost., esercitata dallo Stato attraverso previsioni che si configurano come principi fondamentali e non si esauriscono in una disciplina di mero dettaglio.

Sent. n. 44 del 2014

(In relazione all'art. 16 del d.l. n. 138 del 2001, a seguito dello ius superveniens dell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012)

6.1. – Richiamati, in linea generale, i principi che regolano

l'individuazione della competenza legislativa, e che devono trovare applicazione nelle fattispecie qui in esame, si deve stabilire se le norme impugnate possano essere ricondotte alla materia «coordinamento della finanza pubblica».

Va premesso che le disposizioni censurate – richiedendo ai Comuni con ridotto numero di abitanti la gestione in forma associata di servizi e funzioni pubbliche – perseguono l'obiettivo di ridurre la spesa pubblica corrente per il funzionamento di tali organismi, attraverso una disciplina uniforme che coordina la legislazione del settore.

È evidente, dunque, che tale disciplina deve essere unitariamente considerata e, anche dove interferisce con l'ordinamento degli enti locali, non perde il carattere strumentale, finalizzato alla riduzione della spesa corrente. Come tale, essa è riconducibile alla materia «coordinamento della finanza pubblica», di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. e, nell'ambito di tale materia, assume il rango di normativa di principio.

In questo quadro l'ordinamento degli enti locali non costituisce l'oggetto principale della normativa statale in esame, ma rappresenta il settore in cui devono operare strumenti e modalità per pervenire alla prevista riduzione della spesa pubblica corrente, riduzione cui è ancorato il riordino degli organismi in questione e costituente principio fondamentale della materia, legittimamente fissato.

In particolare, sul numero dei consiglieri regionali

Sent. n. 198 del 2012

Le censure non sono fondate.

La disposizione in esame, inserita nel Titolo IV del decreto-legge, dedicato alla «Riduzione dei costi degli apparati istituzionali», detta parametri diretti esplicitamente al «conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica» (primo alinea dell'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011). Le lettere a) e b) dell'art. 14, comma 1, fissano un limite al numero dei consiglieri e degli assessori, rapportato agli abitanti, lasciando alle Regioni l'esatta definizione della composizione dei Consigli e delle Giunte regionali. La lettera c) fissa un «tetto» all'ammontare degli emolumenti dei consiglieri, che non possono essere superiori a quelli previsti per i parlamentari: si tratta di un «limite complessivo», che lascia alle Regioni un autonomo margine di scelta (sentenze n. 182 e n. 91 del 2011; n. 326 del 2010 e n. 297, n. 284 e n. 237 del 2009). Anche le disposizioni di cui alle lettere d) ed f) dell'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011, prevedendo, rispettivamente, che il trattamento economico dei consiglieri regionali debba essere commisurato all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio, e che il loro trattamento previdenziale debba essere di tipo contributivo, pongono precetti di portata generale per il contenimento della spesa.

Accertata la finalità della disposizione impugnata, va individuata la

materia nella quale interviene. Essa riguarda la struttura organizzativa delle Regioni, regolata dagli articoli 121 e 123 Cost. Il primo enumera gli organi regionali – Consiglio, Giunta, Presidente – e le loro funzioni. Il secondo demanda agli statuti il compito di determinare la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento. L'art. 123 Cost. dispone altresì che gli statuti siano «in armonia con la Costituzione».

La Costituzione detta norme che riguardano il rapporto elettori-eletti per i consiglieri e le modalità dell'accesso ai pubblici uffici per gli assessori. Vengono in rilievo, per il diritto di elettorato attivo, l'art. 48 Cost., e, per il diritto di elettorato passivo e l'accesso agli uffici pubblici, l'art. 51 Cost. Il primo dispone che «il voto (...) è eguale», il secondo che «tutti i cittadini (...) possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza». Entrambe le norme sono espressione del più generale principio di eguaglianza, del quale rappresentano una specificazione (sentenze n. 166 del 1972 e n. 96 del 1968).

La disposizione censurata, fissando un rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei consiglieri, e quindi tra elettori ed eletti (nonché tra abitanti, consiglieri e assessori), mira a garantire proprio il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati. In assenza di criteri posti dal legislatore statale, che regolino la composizione degli organi regionali, può verificarsi – come avviene attualmente in alcune Regioni, sia nell'ambito dei Consigli che delle Giunte regionali – una marcata diseguaglianza nel rapporto elettori-eletti (e in quello elettori-assessori): i seggi (nel Consiglio e nella Giunta) sono ragguagliati in misura differente alla popolazione e, quindi, il valore del voto degli elettori (e quello di scelta degli assessori) risulta diversamente ponderato da Regione a Regione.

Come già notato, il principio relativo all'equilibrio rappresentati-rappresentanti non riguarda solo il rapporto tra elettori ed eletti, ma anche quello tra elettori e assessori (questi ultimi nominati). Questa Corte ha già chiarito che «il principio di eguaglianza, affermato dall'art. 48, si ricollega a quello più ampio affermato dall'art. 3», sicché «quando nelle elezioni di secondo grado l'elettorato attivo è attribuito ad un cittadino eletto dal popolo in sua rappresentanza, non contrasta col principio di eguaglianza, ma anzi vi si conforma, la norma che faccia conto del numero di elettori che gli conferirono il proprio voto, e con esso la propria fiducia» (sentenza n. 96 del 1968). Principio analogo vale per gli assessori, sia perché, in base all'art. 123 Cost., «forma di governo» e «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» debbono essere «in armonia con la Costituzione», sia perché l'art. 51 Cost. subordina al rispetto delle «condizioni di eguaglianza» l'accesso non solo alle «cariche elettive», ma anche agli «uffici pubblici» (non elettivi).

La disposizione censurata, quindi, non viola gli artt. 117, 122 e 123 Cost., in quanto, nel quadro della finalità generale del contenimento della spesa pubblica, stabilisce, in coerenza con il principio di eguaglianza, criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati.

Sent. n. 35 del 2014

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 23-29 aprile 2013, depositato in cancelleria il 24 aprile 2013 e iscritto al n. 58 del registro ricorsi 2013, ha impugnato la delibera legislativa statutaria della Regione Calabria «Riduzione del numero dei componenti del Consiglio regionale e dei componenti della Giunta regionale. Modifiche alla legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25 “Statuto della Regione Calabria”», approvata in prima lettura dal Consiglio regionale con deliberazione n. 230 del 9 ottobre 2012 e in seconda lettura con deliberazione n. 279 del 18 marzo 2013. La delibera legislativa statutaria impugnata riguarda la disciplina del numero dei consiglieri e degli assessori regionali.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, gli artt. 1 e 2 della delibera legislativa statutaria sarebbero in contrasto, rispettivamente, con le lettere a) e b) dell’art. 14, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, che costituirebbero principi di coordinamento della finanza pubblica, con conseguente violazione dell’art. 117, terzo comma, della Costituzione. Le norme impuginate violerebbero, inoltre, l’art. 127 Cost.

(...)

3.– Nel merito, le questioni sono fondate.

3.1.– L’art 14, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011 stabilisce, tra le varie misure, quella della riduzione del numero dei consiglieri e assessori regionali al fine del contenimento della spesa pubblica, disponendo che le Regioni adeguano, nell’esercizio dell’autonomia statutaria e legislativa, i rispettivi ordinamenti ad alcuni parametri.

Tale disposizione, come già rilevato da questa Corte, detta un principio di coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 23 del 2014, n. 198 del 2012; ordinanze n. 258 e n. 31 del 2013) e «non viola gli artt. 117, 122 e 123 Cost., in quanto, nel quadro della finalità generale del contenimento della spesa pubblica, stabilisce, in coerenza con il principio di eguaglianza, criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati» (sentenza n. 198 del 2012). In particolare, la norma statale «fissando un rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei consiglieri, e quindi tra elettori ed eletti (nonché tra abitanti, consiglieri e assessori), mira a garantire proprio il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati. In assenza di criteri posti dal legislatore statale, che regolino la composizione degli organi regionali, può verificarsi – come avviene attualmente in alcune Regioni, sia nell’ambito dei Consigli che delle Giunte regionali – una marcata diseguaglianza nel rapporto elettori-eletti (e in quello elettori-assessori): i seggi (nel Consiglio e nella Giunta) sono ragguagliati in misura differente alla popolazione e, quindi, il valore del voto degli elettori (e quello di scelta degli assessori) risulta diversamente ponderato da Regione a Regione» (sentenza n. 198 del 2012). Inoltre, «[...] il principio relativo all’equilibrio rappresentati-rappresentanti non riguarda solo il rapporto tra elettori ed eletti, ma anche

quello tra elettori e assessori (questi ultimi nominati) [...] sia perché, in base all'art. 123 Cost., "forma di governo" e "principi fondamentali di organizzazione e funzionamento" debbono essere "in armonia con la Costituzione", sia perché l'art. 51 Cost. subordina al rispetto delle "condizioni di eguaglianza" l'accesso non solo alle "cariche elettive", ma anche agli "uffici pubblici" (non elettivi)» (sentenza n. 198 del 2012).

VII. Ruolo della Corte dei conti e coordinamento della finanza pubblica

Sent. n. 60 del 2013

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

Introdotta dall'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (...), il controllo successivo sulla gestione economico-finanziaria del complesso delle amministrazioni pubbliche, assunto in funzione di referto al Parlamento e alle altre assemblee elettive, è volto a verificare, anche in corso di esercizio, la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni di ciascuna amministrazione. La funzione di controllo sugli equilibri di bilancio spettante alla Corte dei conti è stata espressamente estesa a tutti gli enti territoriali dall'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Successivamente, in punto di controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale – ai quali si riferiscono le censure della ricorrente nel presente giudizio –, l'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (...) ha attribuito alla

Corte dei conti un controllo diretto sui bilanci anche attraverso i revisori dei conti, nei confronti dei quali vengono emanate apposite linee-guida (art. 1, comma 167, della legge n. 266 del 2005). Le richiamate disposizioni hanno pertanto esteso a tutto il territorio nazionale i controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale ai fini del rispetto del patto di stabilità interno e degli equilibri della finanza pubblica, configurando un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e consuntivi di ciascun ente locale. Infine, l'art. 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (...), entrato in vigore nelle more del presente giudizio, ha rafforzato i controlli attribuiti alle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali, ai fini della verifica degli equilibri di bilancio, in esito ai quali – in caso di mancato adeguamento dell'ente locale alle pronunce di accertamento di irregolarità contabili o di eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica – è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

4.2.— Tanto premesso, questa Corte ha chiarito che il suddetto controllo (...) è finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea (ex plurimis, sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006). Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267 del 2006; analogamente, anche le sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011 e n. 179 del 2007). Ne consegue che tale controllo si pone in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006).

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

Dal quadro normativo sopra ricostruito e dalla richiamata giurisprudenza di questa Corte consegue che tale controllo si pone su un piano

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

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

Sent. n. 39 del 2014

La risoluzione delle questioni come sopra individuate presuppone che, in via preliminare, si identifichi la materia nella quale le impugnate 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).

(...)

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 2

(...)

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 (...) 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).

(...)

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 (...) 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.

(...)

Sotto l'aspetto, poi, del lamentato carattere non collaborativo del controllo previsto, è sufficiente osservare che il controllo sui bilanci e sui rendiconti delle Regioni e degli enti del Servizio sanitario nazionale di cui agli impugnati commi 3 e 4, considerato in sé – cioè a prescindere da quanto previsto (esclusivamente) dal comma 7 circa gli obblighi discendenti dalla pronuncia del giudizio di controllo e le conseguenze del mancato rispetto degli stessi – consiste nel mero esame di tali bilanci e rendiconti da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti per la finalità indicata dal comma 3 (cioè «per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione,

della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti»); esame che è idoneo a evidenziare le disfunzioni eventualmente rilevate ma che non implica, di per sé, alcuna coercizione dell'attività dell'ente sottoposto al controllo (sentenza n. 179 del 2007).

6.3.4.2.2.– Sono ugualmente non fondate, sempre per la parte in cui si riferiscono ai commi 3 e 4 dell'art. 1 del medesimo decreto-legge, le censure con le quali le ricorrenti Regioni autonome hanno lamentato che dette disposizioni prevedono un controllo della Corte dei conti che, là dove ha come oggetto i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle Regioni – approvati entrambi, come noto, con legge regionale – invaderebbe la competenza di questa Corte quale unico organo al quale gli artt. 127 e 134 Cost. attribuiscono il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali (Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) e altererebbe il sistema del controllo della legittimità costituzionale delle stesse leggi stabilito dall'art. 127 Cost. (Regione autonoma Sardegna). Va osservato, in proposito, che un dubbio in ordine alla sussistenza di tali violazioni potrebbe insorgere solo laddove il sindacato sulle leggi regionali di approvazione dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni assegnato alla Corte dei conti dagli impugnati commi 3 e 4 fosse suscettibile di produrre effetti giuridici impeditivi dell'efficacia di tali leggi, così come è proprio (art. 136 Cost.) del controllo di costituzionalità delle leggi regionali introdotto dal ricorso del Governo e affidato a questa Corte a norma degli invocati artt. 127 e 134 Cost. Come si è visto al punto 6.3.4.2.1., gli impugnati commi 3 e 4, in sé considerati, prevedono un esame dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni che, avendo come esito la mera segnalazione delle disfunzioni, eventualmente rilevate dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, è invece insuscettibile di incidere sull'efficacia delle leggi regionali con le quali detti bilanci e rendiconti sono approvati. Tale rilievo basta a escludere che gli impugnati commi 3 e 4 abbiano introdotto, in quanto tali, un sindacato di legittimità delle leggi di approvazione dei bilanci regionali idoneo ad incidere sul regime del controllo di costituzionalità delle leggi regionali definito dagli artt. 127 e 134 Cost. e sulle competenze di questa Corte.

(...)

Tali questioni sono fondate nei termini di séguito precisati.

Il comma 7 dell'art. 1 del decreto-legge n. 174 del 2012 disciplina, come si è detto, gli interventi che gli enti controllati e, tra questi, le Regioni, sono tenuti a porre in essere in séguito alla pronuncia del giudizio di controllo operato dalla Corte dei conti ai sensi dei commi 3 e 4 nonché le conseguenze della mancata adozione degli stessi. In particolare, in base a tale disposizione, dalla pronuncia di accertamento adottata dalla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti può conseguire l'«obbligo di adottare [...] i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio», cioè, nella specie, l'obbligo di modificare la legge di approvazione del bilancio o del rendiconto mediante i provvedimenti, anch'essi legislativi,

necessari per la rimozione delle irregolarità e il ripristino degli equilibri di bilancio. Dall'omissione della trasmissione di detti provvedimenti o dalla verifica negativa della sezione regionale di controllo della Corte dei conti in ordine agli stessi, deriva la preclusione («è preclusa») dell'attuazione dei programmi di spesa per i quali fosse accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria, ciò che equivale, nella sostanza, all'attribuzione, a tali omissioni e verifica negativa, di un vero e proprio effetto impeditivo dell'efficacia della legge regionale in base alla quale dovevano essere realizzati i programmi di spesa la cui attuazione è interdetta.

La disposizione impugnata attribuisce, dunque, alle pronunce di accertamento e di verifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti l'effetto, da un canto, di vincolare il contenuto della produzione legislativa delle Regioni, obbligate a modificare le proprie leggi di bilancio, dall'altro, di inibire l'efficacia di tali leggi in caso di inosservanza del suddetto obbligo (per la mancata trasmissione dei provvedimenti modificativi o per la inadeguatezza degli stessi). Tali effetti non possono essere fatti discendere da una pronuncia della Corte dei conti, le cui funzioni di controllo non possono essere spinte sino a vincolare il contenuto degli atti legislativi o a privarli dei loro effetti. Le funzioni di controllo della Corte dei conti trovano infatti un limite nella potestà legislativa dei Consigli regionali che, in base all'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, la esercitano in piena autonomia politica, senza che organi a essi estranei possano né vincolarla né incidere sull'efficacia degli atti che ne sono espressione (salvo, beninteso, il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale). La Corte dei conti, d'altro canto, è organo che – come, in generale, la giurisdizione e l'amministrazione – è sottoposto alla legge (statale e regionale); la previsione che una pronuncia delle sezioni regionali di controllo di detta Corte possa avere l'effetto di inibire l'efficacia di una legge si configura, perciò, come palesemente estranea al nostro ordinamento costituzionale e lesiva della potestà legislativa regionale.

L'impugnato comma 7 dell'art. 1 del decreto-legge n. 174 del 2012, nella parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni, contrasta pertanto, anzitutto, con gli invocati parametri costituzionali e statutari che garantiscono alle Regioni la potestà legislativa nelle materie di loro competenza.

Quanto alle censure di violazione degli artt. 127 e 134 Cost., va rammentato che il controllo, da parte delle competenti sezioni regionali della Corte dei conti, sulle leggi regionali con le quali sono approvati i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle Regioni è diretto – in base alla norma in esame – alla «verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti» (art. 1, comma 3, del decreto-legge suddetto). Tale controllo ha, dunque, come

parametro, almeno in parte, norme costituzionali; in particolare, oltre all'art. 119, sesto comma, Cost., espressamente indicato, l'art. 81 Cost., che dei menzionati «equilibri economico-finanziari», anche delle Regioni, costituisce la garanzia costituzionale. Il giudizio di controllo svolto dalle competenti sezioni regionali della Corte dei conti si configura quindi, almeno per la parte in cui si svolge alla stregua di norme costituzionali, come un sindacato di legittimità costituzionale delle leggi regionali di approvazione dei bilanci e dei rendiconti, al quale l'impugnato comma 7 riconnette, come si è ricordato, la possibile inibizione dell'efficacia di dette leggi. In tale modo, la disposizione impugnata ha introdotto una nuova forma di controllo di legittimità costituzionale delle leggi che illegittimamente si aggiunge a quello effettuato dalla Corte costituzionale, alla quale l'art. 134 Cost. affida in via esclusiva il compito di garantire la legittimità costituzionale della legislazione (anche regionale) attraverso pronunce idonee a determinare la cessazione dell'efficacia giuridica delle leggi dichiarate illegittime (sul principio dell'unicità della giurisdizione costituzionale, «che non tollera deroghe o attenuazioni di alcun genere», sentenza n. 31 del 1961, nonché sentenze n. 6 del 1970, n. 21 del 1959, n. 38 del 1957, sulla giurisdizione dell'Alta Corte per la Regione siciliana).

(...)

6.3.9.– Le ricorrenti Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna impugnano anche l'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del decreto-legge in esame, che disciplinano procedimenti di controllo sui gruppi consiliari dei consigli regionali.

Occorre anzitutto ribadire, come detto al punto 6.3.2., che, con i commi impugnati, il legislatore statale ha adeguato il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni, previsto dagli artt. 3, comma 5, della legge n. 20 del 1994 e 7, comma 7, della legge n. 131 del 2003, al duplice fine – indicato dal comma 1 dell'art. 1 del suddetto decreto-legge – del rafforzamento del coordinamento della finanza pubblica e della garanzia del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza del nostro Paese all'Unione europea. Da ciò segue la non fondatezza delle censure mosse dalle ricorrenti in riferimento a tutti i parametri costituzionali (art. 116 Cost.), statutari e delle relative norme di attuazione evocati (artt. 54 e 56 dello statuto speciale per la Sardegna), le quali muovono dal presupposto errato che si tratti delle uniche fonti con le quali i controlli in parola possano essere disciplinati.

(...)

6.3.9.2.– Il comma 9 dell'art. 1 del citato decreto-legge, disciplina il rendiconto di esercizio annuale dei gruppi consiliari e la relativa articolazione, prevedendo che ciascun gruppo consiliare approvi un rendiconto di esercizio annuale, strutturato secondo le linee-guida deliberate in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 2012 (Recepimento delle linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi consiliari dei consigli regionali, ai sensi dell'articolo 1, comma 9, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito,

con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213); ciò al fine di assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità (con l'indicazione delle risorse trasferite e dei titoli in base ai quali sono effettuati i trasferimenti).

Le questioni relative al comma 9 dell'art. 1 del citato decreto-legge non sono fondate.

La disposizione censurata non risulta lesiva, alla luce della richiamata giurisprudenza della Corte, dei parametri costituzionali e statutari invocati dalle ricorrenti, posti a presidio dell'autonomia regionale, di cui il consiglio costituisce la principale espressione rappresentativa.

Al riguardo, occorre premettere che il rendiconto delle spese dei gruppi consiliari costituisce parte necessaria del rendiconto regionale, nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale. A tal fine, il legislatore ha predisposto questa analisi obbligatoria di tipo documentale che, pur non scendendo nel merito dell'utilizzazione delle somme stesse, ne verifica la prova dell'effettivo impiego, senza ledere l'autonomia politica dei gruppi interessati al controllo. Il sindacato della Corte dei conti assume infatti, come parametro, la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza, e deve pertanto ritenersi documentale, non potendo addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, nei limiti del mandato istituzionale.

I parametri evocati dalle ricorrenti preservano un ambito competenziale rimesso a fonti di autonomia che non risulta in alcun modo lesivo dall'introdotta tipologia di controlli che sono meramente "esterni" e di natura documentale. Da ciò segue l'infondatezza delle questioni. (...)

6.3.9.3.— Passando ora all'esame delle specifiche censure, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia impugna l'art. 1, comma 9, del d.l. n. 174 del 2012, anche in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost., che, riservando allo Stato la potestà regolamentare nelle sole materie di legislazione esclusiva, determinerebbe «il divieto di fonti secondarie statali nella materie regionali», atteso che la disposizione impugnata, prevedendo che la struttura del rendiconto dei gruppi consiliari sia stabilita dalle "Linee guida", deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, demanderebbe a detti organi l'esercizio di un potere «sostanzialmente normativo» anziché ricorrere alla legge.

La questione non è fondata.

La norma impugnata ha avuto attuazione con il citato d.P.C.m. 21 dicembre 2012. Quest'ultimo risulta, invero, privo di contenuto normativo, limitandosi ad indicare i criteri e le regole tecniche volte a soddisfare quelle esigenze di omogeneità nella redazione dei rendiconti annuali di esercizio dei gruppi consiliari.

Al riguardo, questa Corte ha ripetutamente affermato che dette esigenze di armonizzazione nella redazione dei documenti contabili sono strumentali a

consentire la corretta raffrontabilità dei conti (tra le tante, sentenza n. 138 del 2013); ciò in quanto «la codificazione di parametri standardizzati» è funzionale a consolidare, sotto il profilo contabile, «le risultanze di tutti i conti regionali in modo uniforme e trasparente così da assicurare non solo dati finanziari complessivi e comparativi attendibili, bensì anche strumenti conoscitivi per un efficace coordinamento della finanza pubblica», inscindibilmente connessa alla «disciplina delle regole di natura contabile che nell'ambito della finanza pubblica allargata sono serventi alla funzione statale di monitoraggio e vigilanza sul rispetto dei complessivi obiettivi» (ex plurimis, sentenze n. 309 e n. 176 del 2012; n. 52 del 2010).

Sent. n. 130 del 2014

4.– Nel merito i ricorsi sono fondati.

Tutte le ricorrenti lamentano, in primo luogo, che la Corte dei conti abbia leso la loro autonomia organizzativa e contabile, ed in particolare quella dei consigli regionali e dei loro gruppi consiliari, tutelata dall'art. 121, secondo comma, Cost., esercitando in relazione al 2012 un potere ad essa non attribuito dalla legge.

I commi 9, 10, 11 e 12 dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 detterebbero, infatti, una disciplina del controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari completa, non frazionabile e comunque esercitabile solo secondo i criteri previsti nelle linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato solo il 21 dicembre 2012 ed entrato in vigore il 17 febbraio dell'anno seguente.

L'immediata operatività del controllo è stata affermata, al contrario, dalla sezione delle autonomie in ragione dell'assenza di una norma transitoria contenuta nel d.l. n. 174 del 2012 e sul rilievo che le leggi regionali vigenti già prevedevano degli obblighi di rendicontazione nei confronti dei consigli regionali ovvero di loro articolazioni.

Ebbene, ai sensi dell'art. 1, comma 9, del d.l. n. 174 del 2012, il rendiconto in esame è «strutturato secondo linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri [...]». Il comma 11, poi, attribuisce alla sezione regionale di controllo un giudizio di conformità dei rendiconti medesimi alle prescrizioni dettate dall'art. 1, e quindi ai già detti criteri contenuti nelle linee guida.

Il dettato normativo configura dunque il potere di controllo in esame come condizionato alla previa individuazione dei criteri per il suo esercizio e ciò sull'evidente presupposto della loro indispensabilità.

Questa Corte, del resto, con la sentenza n. 39 del 2014, ha chiarito che «il rendiconto delle spese dei gruppi consiliari costituisce parte necessaria del rendiconto regionale, nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale [...]». Il sindacato della Corte dei conti assume infatti, come parametro, la

conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza, e deve pertanto ritenersi documentale, non potendo addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, nei limiti del mandato istituzionale».

Non può essere accolta, infine, la tesi dell'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui l'immediata operatività si ricaverebbe dalla circostanza dell'utilizzo dello strumento della decretazione d'urgenza, dal momento che quest'ultimo sottende una scelta di opportunità non rilevante in questa sede e logicamente non incompatibile con la decorrenza dell'operatività dei controlli dall'esercizio successivo all'entrata in vigore del decreto.

Parte terza: Fiscal compact e autonomie territoriali

I. Le disposizioni della legge cost. n. 1 del 2012

La legge cost. n. 1 del 2012 ha modificato alcune disposizioni costituzionali. Tra quelle che in questa sede interessano maggiormente, si vedano:

Art. 1

1. L'*articolo 81 della Costituzione* è sostituito dal seguente:
«Art. 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».

Art. 2

1. All'*articolo 97 della Costituzione*, al primo comma è premesso il seguente:

«Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione

europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico».

Art. 3

1. All'*articolo 117 della Costituzione* sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al secondo comma, lettera e), dopo le parole: «sistema tributario e contabile dello Stato;» sono inserite le seguenti: «armonizzazione dei bilanci pubblici;»;

b) al terzo comma, primo periodo, le parole: «armonizzazione dei bilanci pubblici e» sono soppresse.

Art. 4

1. All'*articolo 119 della Costituzione* sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea»;

b) al sesto comma, secondo periodo, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio».

Art. 5

1. La legge di cui all'*articolo 81, sesto comma, della Costituzione*, come sostituito dall'*articolo 1* della presente legge costituzionale, disciplina, per il complesso delle pubbliche amministrazioni, in particolare:

a) le verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica;

b) l'accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni, distinguendo tra quelli dovuti all'andamento del ciclo economico, all'inefficacia degli interventi e agli eventi eccezionali;

c) il limite massimo degli scostamenti negativi cumulati di cui alla lettera b) del presente comma corretti per il ciclo economico rispetto al prodotto interno lordo, al superamento del quale occorre intervenire con misure di correzione;

d) la definizione delle gravi recessioni economiche, delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali quali eventi eccezionali, ai sensi dell'*articolo 81, secondo comma, della Costituzione*, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, al verificarsi dei quali sono consentiti il ricorso all'indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico e il superamento del limite massimo di cui alla lettera c) del presente comma sulla base di un piano di rientro;

e) l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica;

f) l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio;

g) le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lettera d) del presente comma, anche in deroga all'*articolo 119 della Costituzione*, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali.

2. La legge di cui al comma 1 disciplina altresì:

a) il contenuto della legge di bilancio dello Stato;

b) la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'*articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione*, come modificato dall'*articolo 4* della presente legge costituzionale;

c) le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

3. La legge di cui ai commi 1 e 2 è approvata entro il 28 febbraio 2013.

4. Le Camere, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni.

II. La legge organica o rinforzata di attuazione dell'art. 81, sesto comma, Cost.

Le disposizioni sopra menzionate – ed in particolare gli artt. 1 e 5 della legge cost. n. 1 del 2012 – introducono e disciplinano nell'ordinamento una nuova fonte del diritto. Questa nuova fonte del diritto è stata qualificata in dottrina legge “rinforzata” o “organica” (così, ad es., N. LUPO, *Il nuovo art. 81 della Costituzione e la legge “rinforzata” o “organica”*, in AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano, Giuffrè, 2013, 425 ss.), ed alla sua competenza è stata affidata la definizione di una normativa generale complessivamente volta a disciplinare gli aspetti fondamentali della finanza pubblica per tutte le pubbliche amministrazioni.

Tale legge statale “rinforzata” o “organica”, inoltre, da un lato beneficia di una competenza di cui la legge statale “ordinaria” non dispone (dovendo quest'ultima – per il settore che qui interessa, rimanere nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica di cui agli artt.

117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost.); **dall'altro assume un indubbio valore parametrico, quale norma interposta rispetto alle disposizioni costituzionali più sopra citate nei confronti delle leggi statali ordinarie e regionali che interverranno sul tema.** Come è risaputo, il legislatore statale ha attuato l'art. 81, ultimo comma, Cost., e l'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012 tramite la legge "organica" o "rinforzata" n. 243 del 2012.

III. Alcune disposizioni particolarmente rilevanti della legge n. 243 di 2012

Art. 9 Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali

«1. I bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano:

- a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali;
- b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.

2. Salvo quanto previsto dall'[articolo 10](#), comma 4, qualora, in sede di rendiconto di gestione, un ente di cui al comma 1 del presente articolo registri un valore negativo dei saldi di cui al medesimo comma 1, lettere a) e b), adotta misure di correzione tali da assicurarne il recupero entro il triennio successivo. ²

3. Eventuali saldi positivi sono destinati all'estinzione del debito maturato dall'ente. Nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dell'equilibrio dei bilanci, i saldi positivi di cui al primo periodo possono essere destinati anche al finanziamento di spese di investimento con le modalità previste dall'[articolo 10](#). ²

4. Con legge dello Stato sono definite le sanzioni da applicare agli enti di cui al comma 1 nel caso di mancato conseguimento dell'equilibrio gestionale sino al ripristino delle condizioni di equilibrio di cui al medesimo comma 1, lettere a) e b), da promuovere anche attraverso la previsione di specifici piani di rientro.

5. Nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge, al fine di assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, la legge dello Stato, sulla base di criteri analoghi a quelli previsti per le amministrazioni statali e tenendo conto di parametri di virtuosità, può prevedere ulteriori obblighi a carico degli enti di cui al comma 1 in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del complesso delle amministrazioni pubbliche.

6. Le disposizioni di cui al comma 5 si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione».

Art. 10 Ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali

«1. Il ricorso all'indebitamento da parte delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento con le modalità e nei limiti previsti dal presente articolo e dalla legge dello Stato.

2. In attuazione del comma 1, le operazioni di indebitamento sono effettuate solo contestualmente all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, nei quali sono evidenziate l'incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari futuri nonché le modalità di copertura degli oneri corrispondenti.

3. Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione, come definito dall'[articolo 9](#), comma 1, lettera a). A tal fine, ogni anno i comuni, le province e le città metropolitane comunicano alla regione di appartenenza ovvero alla provincia autonoma di appartenenza, secondo modalità stabilite con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 5 del presente articolo, il saldo di cassa di cui all'[articolo 9](#), comma 1, lettera a), che l'ente locale prevede di conseguire, nonché gli investimenti che intende realizzare attraverso il ricorso all'indebitamento o con i risultati di amministrazione degli esercizi precedenti. Ciascun ente territoriale può in ogni caso ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione. ⁽⁴⁾

4. Qualora, in sede di rendiconto, non sia rispettato l'equilibrio di cui al comma 3, primo periodo, il saldo negativo concorre alla determinazione dell'equilibrio della gestione di cassa finale dell'anno successivo del complesso degli enti della regione interessata, compresa la medesima regione, ed è ripartito tra gli enti che non hanno rispettato il saldo previsto. ⁽⁴⁾

5. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo».

La disposizione che interessa maggiormente in questa sede è l'art. 9, comma 5, della legge n. 243 del 2012, che prevede quanto segue: «Nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge, al fine di assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, la legge dello Stato, sulla base di criteri analoghi a quelli previsti per le amministrazioni statali e tenendo conto di parametri di virtuosità, può prevedere ulteriori obblighi a carico degli enti di cui al comma 1 in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del complesso delle amministrazioni

pubbliche».

NB: Come si vede, la legge “organica” o “rinforzata” di cui all’art. 81 Cost. stabilisce che la legge statale possa prevedere, a carico degli enti autonomi territoriali, «*ulteriori obblighi (...) in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica*» solo ove rispetti due differenti condizioni: *a)* che tali obblighi siano posti «*sulla base di criteri analoghi*» a quelli previsti per le amministrazioni statali; *b)* che i medesimi obblighi tengano conto di «*parametri di virtuosità*».

III. La sent. n. 88 del 2014

(...)

L’impugnazione della legge n. 243 del 2012 è ammissibile, dal momento che, pur trattandosi di una legge “rinforzata”, in ragione della maggioranza parlamentare richiesta per la sua approvazione, essa ha comunque il rango di legge ordinaria e in quanto tale trova la sua fonte di legittimazione – ed insieme i suoi limiti – nella legge cost. n. 1 del 2012, di cui detta la disciplina attuativa.

(...)

4.– Le questioni sollevate dalle ricorrenti attengono a tre diversi gruppi di disposizioni, aventi ad oggetto la disciplina dell’indebitamento (art. 10), l’equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali (art. 9), il concorso dello Stato e delle Regioni e delle Province autonome, rispettivamente, al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali e alla sostenibilità del debito pubblico (artt. 11 e 12).

La tesi prospettata dal Presidente del Consiglio dei ministri, con riferimento a tutte le censure, è che la riforma costituzionale abbia introdotto una nuova competenza esclusiva dello Stato, atta a giustificare l’intero raggio dell’intervento operato con la legge n. 243 del 2012.

5.– Al fine di vagliare la tesi è necessario tratteggiare il quadro normativo sovranazionale e interno in cui si collocano le disposizioni censurate.

Con il patto “Euro Plus”, approvato dai Capi di Stato e di Governo della zona euro l’11 marzo 2011 e condiviso dal Consiglio europeo il 24-25 marzo 2011, gli Stati membri dell’Unione europea si sono impegnati ad adottare misure volte a perseguire gli obiettivi della sostenibilità delle finanze pubbliche, della competitività, dell’occupazione e della stabilità finanziaria, e in particolare a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell’Unione europea fissate nel patto di stabilità e crescita, ferma restando «la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere», purché avente «una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)» e tale da «garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale».

Con il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell’Unione economica e monetaria (meglio noto come Fiscal Compact), sottoscritto a Bruxelles il 2 marzo 2012 e in vigore dal 1° gennaio 2013,

ratificato in Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 114 (Ratifica ed esecuzione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria [...]), poi, gli Stati contraenti, all'art. 3, comma 2, si sono impegnati a recepire le regole del «patto di bilancio» «tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio».

Lo Stato italiano ha ritenuto di adempiere a questi impegni con un'apposita legge costituzionale – la n. 1 del 2012 – la quale, in primo luogo e per quanto qui rileva, ha riformato gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost.

(...)

6.– Ebbene, in questa complessa riforma della finanza pubblica, l'unica nuova competenza esclusiva dello Stato, invocata appunto dalla difesa dello Stato, è quella dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, che sino alla modifica operata con la legge cost. n. 1 del 2012 si presentava in «endiadi» (sentenza n. 17 del 2004) con il coordinamento della finanza pubblica.

Essa, tuttavia, non può essere interpretata così estensivamente da coprire l'intero ambito materiale regolato dalla legge n. 243 del 2012: basti a tal fine considerare che la disciplina dell'indebitamento delle autonomie territoriali, qui pure all'esame, è stata da questa Corte ricondotta al coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 284 del 2009, n. 285 del 2007, n. 320 del 2004, n. 376 del 2003), pur sottolineandosi come sia «inscindibilmente connessa» alla «salvaguardia degli equilibri di bilancio» (sentenza n. 70 del 2012).

Altro deve essere dunque l'approccio per definire la natura e la portata dei principi di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico, pure invocati a sostegno della sua tesi dalla difesa erariale. Come già affermato da questa Corte nel caso analogo del divieto di indebitamento se non per spese di investimento (art. 119, sesto comma, Cost.), questo tipo di disposizioni enunciano «un vincolo [...] di carattere generale» (sentenza n. 245 del 2004) a cui deve soggiacere la finanza pubblica.

A differenza del caso precedente, questa volta il legislatore costituzionale non si è limitato a fissare principi generali, lasciando così all'interprete la ricerca dei presupposti giustificativi della disciplina statale attuativa (rinvenuti dalla sentenza citata nell'art. 5 Cost. e nella competenza concorrente del coordinamento della finanza pubblica), ma ha puntualmente disciplinato sia la fonte – la legge rinforzata – sia i suoi contenuti.

Il nuovo sistema di finanza pubblica disegnato dalla legge cost. n. 1 del 2012 ha dunque una sua interna coerenza e una sua completezza, ed è pertanto solo alla sua stregua che vanno vagliate le questioni di costituzionalità sollevate nei confronti della legge.

7.– Le ricorrenti censurano anzitutto i commi 3, 4 e 5 dell'art. 10, che disciplinano l'indebitamento degli enti territoriali: le norme impugnate, avendo natura dettagliata, eccederebbero dai limiti propri dell'intervento statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica, ponendosi in contrasto con disposizioni puntuali dei rispettivi statuti già regolanti la materia, violerebbero

la loro autonomia finanziaria, invaderebbero la competenza in materia di finanza locale ed eluderebbero il principio consensualistico nella determinazione del concorso delle autonomie speciali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, in violazione dei parametri prima specificati.

7.1.– Alla luce di quanto sin qui chiarito, occorre verificare se le norme censurate trovino copertura nelle nuove disposizioni costituzionali.

Viene in rilievo, al riguardo, l'art. 5, comma 2, lettera b), della legge cost. n. 1 del 2012, secondo cui la legge rinforzata disciplina «la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'articolo 4 della presente legge costituzionale». La disposizione, dunque, **prevede l'adozione di una disciplina statale attuativa che non appare in alcun modo limitata ai principi generali e che deve avere un contenuto eguale per tutte le autonomie.** Pertanto, la circostanza che la normativa censurata abbia un contenuto dettagliato e il fatto che sia più rigorosa di quella contenuta negli statuti delle ricorrenti non comportano violazione del parametro costituzionale.

La garanzia dell'omogeneità della disciplina è connaturata alla logica della riforma, poiché, oggi ancor più che in passato, non si può «ammettere che ogni ente, e così ogni Regione, faccia in proprio le scelte di concretizzazione» (sentenza n. 425 del 2004) dei vincoli posti in materia di indebitamento. Si tratta infatti di vincoli generali che devono valere «in modo uniforme per tutti gli enti, [e pertanto] solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte» (sentenza n. 425, citata).

7.2.– **Questa esigenza di uniformità, del resto, è il riflesso della natura ancillare della disciplina dell'indebitamento rispetto ai principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico: essa, al pari di questi ultimi, deve intendersi riferita al «complesso delle pubbliche amministrazioni» (così gli attuali artt. 81, sesto comma, e 97 Cost., e, con forme ancora più esplicite, il nuovo art. 119 Cost., nonché l'art. 5, comma 2, lettera c), della legge cost. n. 1 del 2012). I vincoli imposti alla finanza pubblica, infatti, se hanno come primo destinatario lo Stato, non possono non coinvolgere tutti i soggetti istituzionali che concorrono alla formazione di quel «bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni» (sentenza n. 40 del 2014; si vedano anche le sentenze n. 39 del 2014, n. 138 del 2013, n. 425 e n. 36 del 2004), in relazione al quale va verificato il rispetto degli impegni assunti in sede europea e sovranazionale.**

La riforma poggia dunque anche sugli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., oltre che – e soprattutto – sui principi fondamentali di unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.) e di unità economica e giuridica dell'ordinamento (art. 120, secondo comma, Cost.), unità che già nel precedente quadro costituzionale era sottesa alla disciplina della finanza pubblica e che nel nuovo ha accentuato la sua pregnanza.

(...)

7.4.- Le medesime considerazioni comportano la non fondatezza anche della censura di violazione del principio consensualistico. Difatti, anche per i nuovi vincoli, per quanto più incisivi e pregnanti che in passato, vale il principio enunciato nella più volte citata sentenza n. 425 del 2004, secondo cui la disciplina attuativa dei limiti all'indebitamento posti dall'art. 119, sesto comma, Cost. trova «applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, senza che sia necessario all'uopo ricorrere a meccanismi concertati di attuazione statutaria».

Parte quarta: Coordinamento della finanza pubblica e Regioni speciali. Alterne vicende

I. I limiti alla finanza pubblica e l'interesse nazionale prima del 2001

Sent. n. 357 del 1993

La finalità, perseguita dal Governo e dal Parlamento, di contenere il perdurante disavanzo della spesa pubblica giustifica l'adozione di misure, come quella denunciata, che **rispondono ad esigenze di interesse nazionale caratterizzate dall'urgenza del risanamento finanziario**, attraverso una manovra complessiva di riduzione della spesa in tutti i settori e, con specifico riferimento alla spesa sanitaria, mediante misure che incidono su tutti gli enti di autonomia, a statuto speciale e ordinario.

Sent. n. 416 del 1995

5. - La quarta questione sottoposta all'esame ha per oggetto l'art. 6, comma 1, nella parte in cui stabilisce, per ciascuna regione, un "tetto" massimo alla spesa di beni e servizi per gli anni 1995, 1996 e 1997 calcolato mediante una riduzione a percentuale decrescente rispetto all'importo registrato nel 1993, assoggettando le regioni a rigide limitazioni in ordine agli anzidetti acquisti, con asserita violazione dell'autonomia legislativa, amministrativa e programmatoria regionale (ricorso della Regione Lombardia e della Regione Emilia-Romagna), nonché dell'autonomia finanziaria (in quanto detti "tetti" prescindono dai concreti bilanci regionali) (art. 119 della Costituzione) (ricorso della Regione Lombardia). La stessa norma viene censurata specificatamente anche sul punto che i vincoli alle anzidette spese in modo generalizzato, e senza operare alcuna distinzione tra i diversi beni e servizi, violerebbero la speciale autonomia regionale garantita dagli artt. 17 e 19 dello statuto della Regione Siciliana, nonché gli articoli 3, sotto il profilo della irrazionalità, e 32 della Costituzione (ricorso della Regione Siciliana), l'art. 97 della Costituzione sotto il profilo della incongruità di detto disposto con il sistema di pagamento a tariffa delle aziende sanitarie ed altresì con l'obbligo di ripianamento dei disavanzi, in quanto detto limite generalizzato creerebbe ostacoli ingiustificati alla erogazione di un

servizio sanitario efficiente (ricorso della Regione Siciliana), penalizzando le regioni che hanno attuato una politica di riduzione dei costi proprio con riguardo a quella voce di spesa (ricorso della Regione Emilia-Romagna). Ai fini della dimostrazione della infondatezza delle censure valgono i richiami alla giurisprudenza della Corte in ordine al blocco delle assunzioni (sentenze surrichiamate) e alla legittimità di misure "urgenti", "provvisorie" e "volte al contenimento del disavanzo pubblico" (sentenze n. 222 del 1994; n. 357 e n. 128 del 1993; n. 356 del 1992), nonché sulla legittimità di disposizioni di dettaglio in "rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione" con le norme di principio e pertanto inderogabili (sentenza n. 355 del 1993) e sulla legittimità degli interventi di contenimento della spesa sanitaria (sentenze n. 355 del 1993 e n. 357 del 1993). Infatti la norma impugnata deve essere qualificata come intervento eccezionale e temporaneo, in un quadro finanziario di emergenza, inserito in una azione complessiva, a carattere generalizzato, volta a contenere il disavanzo pubblico per ridurre la spesa pubblica in pluralità di settori; anche le regioni devono essere coinvolte nell'opera di risanamento della finanza pubblica che "richiede un impegno solidale di tutti gli enti territoriali erogatori di spesa, di fronte al quale la garanzia costituzionale dell'autonomia finanziaria delle regioni non può fungere da impropria giustificazione per una simile esenzione" (sentenze n. 128 del 1993 e n. 222 del 1994). La finalità, anche nella presente legge, perseguita dal Governo e dal Parlamento, di contenere il perdurante disavanzo della spesa pubblica (aggravata dalla persistenza nello specifico settore sanitario) giustifica l'adozione di misure del genere attraverso una manovra complessiva di riduzione della spesa in tutti i settori e con specifico riferimento alla spesa sanitaria, mediante misure che incidono su tutti gli enti di autonomia a statuto speciale e ordinario (sentenze n. 357 del 1993 e n. 356 del 1992). Giova, infine, sottolineare che i limiti di spesa (meglio riduzioni globali di spesa) per l'acquisto di beni e servizi sono posti globalmente a livello regionale in previsione complessiva, in modo da consentire compensazioni nell'ambito regionale e tra i diversi tipi di beni e servizi. Di conseguenza una equilibrata politica di programmazione regionale basata sulla convenienza della soddisfazione nella "sede pubblica" delle necessità di prestazioni (art. 6, comma 5), integrata con l'obiettivo di un ottimale e pieno utilizzo delle strutture pubbliche (art. 4, comma 1), può consentire - in una valutazione non irrazionale del legislatore - economie di spesa, senza mettere a rischio l'erogazione di un servizio sanitario efficiente, tenuto conto dell'enorme dilatazione della spesa negli ultimi anni e della entità degli acquisti di beni e servizi, tali da consentire una pur limitata elasticità complessiva in ambito delle singole regioni. Quanto ai profili di ricorso interdipendenti con le modalità di finanziamento e con il sistema di pagamento a tariffa occorre sottolineare che il sistema di cui all'art. 6, comma 5, surrichiamato ha carattere temporaneo, essendo valido per il 1995, mentre dovrà essere progressivamente superato nell'arco di un triennio al termine del quale diverrà esclusivo il sistema di remunerazione a prestazione degli erogatori pubblici e privati.

II. I vincoli al coordinamento della finanza pubblica dopo la riforma del Titolo V (M. Salvago)

Come è noto, l'orientamento della Corte secondo cui le norme statali volte al contenimento della spesa pubblica sono opponibili come limiti all'autonomia legislativa delle Regioni speciali è anteriore alla riforma del Titolo V della Costituzione, e nell'ambito del "vecchio" quadro costituzionale trovava la sua giustificazione nella clausola dell'interesse nazionale, invocata soprattutto in relazione alla situazione di emergenza economica che il Paese stava già attraversando. Nella sentenza n. 357 del 1993, infatti, si legge che *«la finalità, perseguita dal Governo e dal Parlamento, di contenere il perdurante disavanzo della spesa pubblica giustifica l'adozione di misure, come quella denunciata, che rispondono ad esigenze di interesse nazionale caratterizzate dall'urgenza del risanamento finanziario, attraverso una manovra complessiva di riduzione della spesa in tutti i settori e, con specifico riferimento alla spesa sanitaria, mediante misure che incidono su tutti gli enti di autonomia, a statuto speciale e ordinario»* (§ 2 del *Cons. in dir.*; cfr. anche Corte cost. sent. n. 416 del 1995, § 5 del *Cons. in dir.*).

Dopo l'entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001 la Corte ha continuato a ritenere tali limiti – ormai confluiti nella materia di competenza concorrente dell'«armonizzazione dei bilanci pubblici e [del] coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» – valevoli per le Regioni speciali. In particolare, una parte della giurisprudenza costituzionale ha cercato di valorizzare la previsione di procedure collaborative che coinvolgano tali Regioni nella determinazione dei limiti alla spesa pubblica regionale (sent. n. 353 del 2004, § 3 e § 4 del *Cons. in dir.*; sentt. nn. 82 e 169 del 2007), in modo che l'obbligo generale di partecipazione di tutte le Regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale, all'azione di risanamento della finanza pubblica sia *«contemperato e coordinato con la speciale autonomia in materia finanziaria di cui godono le predette Regioni, in forza dei loro statuti»*. Ad avviso della Corte, infatti, *«la previsione normativa del metodo dell'accordo tra le Regioni a statuto speciale e il Ministero dell'economia e delle finanze, per la determinazione delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, deve considerarsi un'espressione della descritta autonomia finanziaria e del contemperamento di tale principio con quello del rispetto dei limiti alla spesa imposti dal cosiddetto "patto di stabilità"»* (sent. n. 82 del 2007, § 6 del *Cons. in dir.*).

Viceversa, un'altra parte della giurisprudenza costituzionale, con la quale è stato ricordato che *«già nel previgente regime costituzionale e statutario il legislatore statale ben poteva imporre anche alle Regioni a statuto speciale [limiti alla spesa e all'indebitamento], in attuazione del principio unitario (art. 5 della Costituzione) e dei poteri di coordinamento della finanza pubblica, nonché del potere di dettare norme di riforma economico-sociale vincolanti anche nei confronti della potestà legislativa primaria delle Regioni ad autonomia differenziata. E se quest'ultimo vincolo può non trovare più applicazione, in forza della clausola di salvaguardia dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, negli ambiti nei quali le Regioni ordinarie abbiano acquisito potestà più ampie, ciò non può dirsi in ambiti, come quello dei principi di coordinamento finanziario (cfr. art. 117, terzo comma), in cui l'autonomia delle Regioni ordinarie incontra tuttora gli stessi o più rigorosi limiti (cfr.*

sentenza n. 536 del 2002)», ha sminuito la valenza della collaborazione tra Regione e Stato ai fini della fissazione dei limiti all'indebitamento e alla spesa regionale: «*la finanza delle Regioni a statuto speciale è [...] parte della "finanza pubblica allargata" nei cui riguardi lo Stato aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell'esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei (cfr. sentenze n. 416 del 1995; n. 421 del 1998), come quelli relativi al cosiddetto patto di stabilità interno (cfr. sentenza n. 36 del 2004). Il nuovo sesto comma dell'art. 119 della Costituzione trova dunque applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, senza che sia necessario all'uopo ricorrere a meccanismi concertati di attuazione statutaria: e di conseguenza non è illegittima l'estensione che la legge statale ha disposto, nei confronti di tutte le Regioni, della normativa attuativa. Né si potrebbero rinvenire ragioni giustificatrici di una così radicale differenziazione fra i due tipi di autonomia regionale, in relazione ad un aspetto – quello della soggezione a vincoli generali di equilibrio finanziario e dei bilanci – che non può non accomunare tutti gli enti operanti nell'ambito del sistema della finanza pubblica allargata» (sent. n. 425 del 2004, § 5 del Cons. in dir.). Dalla citata pronuncia in poi, la giurisprudenza della Corte sull'applicabilità dei principi di "coordinamento della finanza pubblica" anche alle Regioni speciali si fonderà sempre sull'argomento secondo cui «*la necessità di coordinamento della finanza pubblica [...] riguarda pure le Regioni e le Province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della "finanza pubblica allargata" (cfr., tra le tante, sent. n. 267 del 2006, § 4 del Cons. in dir., nonché le sentenze richiamate dalla stessa Corte al § 2 del Cons. in dir. della sentenza n. 39 del 2014).**

III. Le Regioni speciali dopo la riforma del 2012

Art. 81 Cost.

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».

Art. 97 Cost.

Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Art. 5 legge cost. n. 1 del 2012

1. La legge di cui all'[articolo 81, sesto comma, della Costituzione](#), come sostituito dall'[articolo 1 della presente legge costituzionale](#), disciplina, per il complesso delle pubbliche amministrazioni, in particolare:

a) le verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica;

b) l'accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni, distinguendo tra quelli dovuti all'andamento del ciclo economico, all'inefficacia degli interventi e agli eventi eccezionali;

c) il limite massimo degli scostamenti negativi cumulati di cui alla lettera b) del presente comma corretti per il ciclo economico rispetto al prodotto interno lordo, al superamento del quale occorre intervenire con misure di correzione;

d) la definizione delle gravi recessioni economiche, delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali quali eventi eccezionali, ai sensi dell'[articolo 81, secondo comma, della Costituzione](#), come sostituito dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, al verificarsi dei quali sono consentiti il ricorso all'indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico e il superamento del limite massimo di cui alla lettera c) del presente comma sulla base di un piano di rientro;

e) **l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica;**

f) l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio;

g) le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lettera d) del presente comma, anche in deroga all'[articolo 119 della Costituzione](#), concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali.

2. La legge di cui al comma 1 disciplina altresì:

a) il contenuto della legge di bilancio dello Stato;

b) **la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'[articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione](#), come modificato dall'[articolo 4](#) della presente legge costituzionale;**

c) **le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.**

3. La legge di cui ai commi 1 e 2 è approvata entro il 28 febbraio 2013.

4. Le Camere, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni.

Art. 9 legge n. 234 del 2012

(...)

5. Nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge, al fine di assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, la legge dello Stato, sulla base di criteri analoghi a quelli previsti per le amministrazioni statali e tenendo conto di parametri di virtuosità, può prevedere ulteriori obblighi a carico degli enti di cui al comma 1 in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del complesso delle amministrazioni pubbliche.

6. Le disposizioni di cui al comma 5 si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione».

Sent. n. 88 del 2014

7.2.- Questa esigenza di uniformità, del resto, è il riflesso della natura ancillare della disciplina dell'indebitamento rispetto ai principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico: essa, al pari di questi ultimi, deve intendersi riferita al «complesso delle pubbliche amministrazioni» (così gli attuali artt. 81, sesto comma, e 97 Cost., e, con forme ancora più esplicite, il nuovo art. 119 Cost., nonché l'art. 5, comma 2, lettera c), della legge cost. n. 1 del 2012). I vincoli imposti alla finanza pubblica, infatti, se hanno come primo destinatario lo Stato, non possono non coinvolgere tutti i soggetti istituzionali che concorrono alla formazione di quel «bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni» (sentenza n. 40 del 2014; si vedano anche le sentenze n. 39 del 2014, n. 138 del 2013, n. 425 e n. 36 del 2004), in relazione al quale va verificato il rispetto degli impegni assunti in sede europea e sovranazionale.