

BILANCIO E CONTABILITÀ PUBBLICA

Regione Campania

Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2, recante “Bilancio di previsione della Regione Campania per l’anno 2012 e Bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014”

Corte Costituzionale, sentenza n. 309/2012

(Finanza regionale – Disposizioni riguardanti l’utilizzazione dell’avanzo di amministrazione dell’esercizio precedente in assenza di certificazione di effettiva disponibilità a causa della mancata approvazione del rendiconto per l’esercizio finanziario 2011 – Successiva abrogazione – Cessazione della materia del contendere).

(Finanza regionale – Disposizioni che autorizzano nuovi prestiti senza rispettare il tetto di indebitamento previsto dalla legislazione statale – Violazione dei principi di copertura finanziaria e del “sistema contabile dello Stato” – Illegittimità costituzionale).

(Nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 5 e 6, e 5 della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2 - Bilancio di previsione della Regione Campania per l’anno 2012 e Bilancio pluriennale per il triennio 2012 – 2014).

16

È cessata la materia del contendere - in riferimento all’art. 81, quarto comma, e all’art. 117, secondo comma, lett. e) Costituzione - nei confronti dell’art. 1, commi 5 e 6, della legge reg. Campania n. 2 del 2012, con riguardo all’utilizzazione dell’avanzo di amministrazione dell’esercizio precedente in assenza di certificazione di effettiva disponibilità a causa della mancata approvazione del rendiconto per l’esercizio finanziario 2011. Tali disposizioni sono state infatti abrogate dalla l.r. n. 28 del 2012, avente ad oggetto la variazione di bilancio di previsione per l’anno finanziario 2012.

Sono incostituzionali i commi 1, 2 e 3 dell’art. 5 della Legge Regione Campania n. 2 del 2012, per violazione dell’art. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lett. e) della Costituzione. Tali disposizioni regionali infatti, autorizzando l’accensione di nuovi prestiti senza specificare l’incidenza di questi ultimi sui singoli esercizi futuri, i mezzi necessari per la copertura degli oneri, nonché il rispetto del limite percentuale del 20% con riguardo alle rate di ammortamento dei mutui, non rispettano il tetto di indebitamento previsto dalla legislazione statale in materia (art. 10, secondo comma, l. n. 281 del 1970, come modificato dall’art. 23 del d.lgs. n. 76 del 2000 e, successivamente, dall’art. 8, comma 2, l. n. 183 del 2011) e violano, pertanto, il principio di copertura della spesa, nonché i principi del “sistema contabile dello Stato” sanciti nella richiamata legislazione statale interposta.

(a cura di Saverio Lo Russo)

Regione Basilicata

Legge della Regione Basilicata 4 agosto 2011, n. 17, recante "Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011 e del bilancio pluriennale per il triennio 2011-2013".

Corte Costituzionale, sentenza n. 217/2012

(Coordinamento della finanza pubblica - Indennità (anche di missione), compensi e rimborsi dei dipendenti di enti regionali che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche)

(Pubblico impiego - Assunzioni - Concorso pubblico - Lavoratori socialmente utili - Stabilizzazione - Illegittimità costituzionale - Sussistenza)

(Nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 13, 31, 32, 34, comma 5, e 39, comma 1, della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2011, n. 17, recante "Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011 e del bilancio pluriennale per il triennio 2011-2013")

Sono fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 31, 32 e 34, comma 5, della legge regionale n. 17 del 2011, sollevate in relazione all'art. 117, comma 3, della Costituzione, per la violazione del principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 6, comma 3, del decreto-legge n. 78 del 2010.

Le disposizioni censurate, che contengono disposizioni in varia misura incidenti su indennità, compensi e rimborsi spettanti al personale di due enti regionali, determinando un aumento della spesa pubblica, sono in contrasto con gli obiettivi di contenimento e riduzione della spesa perseguiti dall'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010, che prevede la riduzione delle indennità, dei compensi, dei gettoni, delle retribuzioni o delle altre utilità comunque denominate, corrisposti dalle pubbliche amministrazioni ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo. In proposito la Corte Costituzionale ha ribadito 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» (cfr. sentenze n. 182 del 2011 e n. 139 del 2012).

È fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 39 della legge regionale n. 17 del 2011, sollevata con riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione (coordinamento della finanza pubblica) e all'art. 97, comma 1, della Costituzione. La norma regionale, che dispone la stabilizzazione di lavoratori socialmente utili, contrasta infatti con quanto disposto dal decreto-legge n. 78 del 2009 che, all'art. 17, comma 10, prevedeva specifiche limitazioni all'effettuazione di assunzioni senza concorso, sia per ciò che concerne le modalità di stabilizzazione (sempre attraverso procedure concorsuali), sia a livello di percentuali di

riserva dei posti messi a concorso a favore degli stabilizzandi. Sussiste, pertanto, la lesione dei principi di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione (coordinamento della finanza pubblica). Inoltre, per taluni lavoratori, realizza una forma di assunzione riservata, senza predeterminazione di criteri selettivi di tipo concorsuale, ed esclude o riduce irragionevolmente la possibilità di accesso al lavoro dall'esterno. Pertanto, sussiste anche la denunciata violazione del principio del pubblico concorso e di quello di buona amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione (cfr. sentenze nn. 108 e 127 del 2011).

(a cura di Eleonora Cavalieri)

Regione Calabria

Legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35, recante "Riconoscimento ex articolo 54, comma 3, della legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25, della «Fondazione per la Ricerca e la Cura dei Tumori "Tommaso Campanella" Centro Oncologico d' Eccellenza» come ente di diritto pubblico"

Legge della Regione Calabria 28 dicembre 2011, n. 50, recante "Norme di integrazione alla legge regionale 28 settembre 2011, n. 35"

Corte Costituzionale, sentenza n. 214/2012

(Sanità pubblica - Fondazione per la Ricerca e la Cura dei Tumori "Tommaso Campanella" Centro Oncologico d' Eccellenza - Riconoscimento come ente di diritto pubblico - Disposizioni sulle fonti di finanziamento della Fondazione - Disposizioni sulle procedure di reclutamento del personale a seguito di pubblico concorso - Introduzione di nuove o maggiori spese non quantificate e prive di idonea copertura - Illegittimità costituzionale)

(Sanità pubblica - Fondazione per la Ricerca e la Cura dei Tumori "Tommaso Campanella" Centro Oncologico d' Eccellenza - Riconoscimento come ente di diritto pubblico - Dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni finanziarie per violazione dell'obbligo di copertura - Estensione del vizio a tutte le disposizioni sostanziali generatrici della spesa - Illegittimità costituzionale in via consequenziale).

(Nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1, 2, 3 e 5, 4, comma 3, 5 e 9, comma 1, della legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35 (Riconoscimento ex articolo 54, comma 3, della legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25, della «Fondazione per la Ricerca e la Cura dei Tumori "Tommaso Campanella" Centro Oncologico d' Eccellenza» come ente di diritto pubblico) e degli articoli da 1 a 4 della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2011, n. 50 (Norme di integrazione alla legge regionale 28 settembre 2011, n. 35))

Sono incostituzionali gli artt. 5 e 9, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 35 del 2011, per violazione dell'art. 81, comma 4, della Costituzione. L'art. 5, infatti, nell'elencare le fonti di finanziamento dell'ente pubblico-Fondazione,

annovera tra di esse “finanziamenti straordinari regionali”: è perciò proprio il legislatore regionale a prevedere che la Fondazione operi con l’apporto economico che le deriverà dalla Regione; l’art. 9, comma 1, inoltre, prevede che, al fine di garantire la continuità del servizio prestato dalla Fondazione, il personale di quest’ultima, nelle more dell’espletamento del pubblico concorso per il reclutamento dei dipendenti, svolga la propria attività lavorativa con contratti di lavoro a tempo determinato. Esse, dunque, sono generatrici di spesa pubblica e sono prive dell’indicazione dei mezzi per far fronte alle spese che esse introducono: si tratta di un obbligo costituzionale al quale il legislatore, quand’anche regionale, non può sottrarsi, ogni qual volta esso preveda attività che non possano realizzarsi se non per mezzo di una spesa, e quest’ultima possa, e debba, venire quantificata secondo una stima effettuata «in modo credibile» (cfr. sentenze n. 68 del 2011 e n. 115 del 2012).

È conseguentemente incostituzionale, ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l’intero testo delle leggi della Regione Calabria n. 35 del 2011 e n. 50 del 2011: sono infatti illegittime le disposizioni che, nel dare vita o nel riorganizzare strutture amministrative, omettono di indicare il relativo organico e la disponibilità dei mezzi necessari per il loro funzionamento, in tal modo sottraendosi all’obbligo di stabilire l’entità e la conseguente copertura della spesa. Omettendo di provvedere in tal senso, gli artt. 5 e 9, comma 1, della legge n. 35 del 2011 hanno violato l’art. 81, comma 4, della Costituzione, derivandone l’illegittimità costituzionale di esse, e, in via consequenziale, dell’intero testo delle leggi regionali. Infatti, un simile vizio, investendo la componente finanziaria della legge di spesa, non può che estendersi in via consequenziale alle disposizioni sostanziali generatrici della spesa (cfr. sentenze n. 115 del 2012, n. 106 del 2011 e n. 141 del 2010).

(a cura di Daniela Lucisano)

Regione Abruzzo

Legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35, recante “Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria”

Legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2011, n. 39, recante “Disposizioni in materia di entrate”.

Corte Costituzionale, sentenza n. 192/2012

(Bilancio e contabilità pubblica - Insufficiente indicazione dei mezzi di copertura delle spese - Lamentata mancanza della copertura finanziaria - Insufficiente indicazione dei mezzi di copertura delle spese - Lamentata mancanza della copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale)

(Nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 3, 11 e 31 della legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) e degli articoli 2 e 5 della legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2011, n. 39 (Disposizioni in materia di entrate)).

Sono fondate le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011 e all'art. 2 della legge regionale n. 39 del 2011, che riguardano l'utilizzazione di economie realizzate in esercizi precedenti per la copertura di nuove e maggiori spese dell'esercizio di competenza, sollevate in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

La Corte Costituzionale al riguardo ha osservato che la copertura ricavata da risultati di amministrazione degli esercizi precedenti deve trovare analitico e congruente riscontro negli esiti dell'ultimo esercizio antecedente a quello cui si riferisce la risorsa utilizzata per detta copertura (cfr. sentenza n. 70 del 2012). La copertura delle spese, per rispondere ai canoni dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale. Il principio di tutela degli equilibri di bilancio, impedisce, infatti, di estrapolare dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite ai fini della loro registrazione nel bilancio successivo. Si tratta di una regola posta a presidio della sana gestione finanziaria, dal momento che la sottrazione di componenti attive dall'aggregato complessivo (il quale determina il risultato di amministrazione), effettuata senza la previa verifica di sussistenza dell'avanzo, può aggravare gli eventuali saldi negativi del conto consuntivo.

La Corte in particolare ha affermato che «nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti».

Sono fondate le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 31 della legge regionale Abruzzo n. 35 del 2011 nella originale formulazione e in quella sostituita dall'art. 5 della legge regionale n. 39 del 2011, in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione. Le disposizioni censurate, che destinano parte delle entrate, incamerate in un capitolo di parte corrente, al finanziamento di interventi in materia sociale per i portatori di malattie oncologiche e per i pazienti trapiantati, non sono conformi con i criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza cui deve essere ancorata la copertura di nuove spese. Inoltre, violano il principio di unità del bilancio, secondo il quale tutte le entrate correnti, a prescindere dalla loro origine, concorrono alla copertura di tutte le spese correnti, con conseguente divieto di prevedere una specifica correlazione tra singola entrata e singola uscita. La Corte al riguardo ha chiarito che dal principio della previa copertura della spesa deriva la necessità della corretta redazione del bilancio di previsione, la cui articolazione ed approvazione è riservata al Consiglio regionale e non può essere demandata agli organi di gestione in sede diversa e in un momento successivo da quello indefettibilmente previsto dall'art. 81, quarto comma, della Costituzione. Pertanto, impropriamente la disposizione regionale censurata ha delegato la Giunta regionale ed agli uffici amministrativi la verifica *ex post* della eventuale copertura. Così facendo, infatti, la disposizione ha illegittimamente ampliato le prerogative degli organi preposti alla gestione e alla

esecuzione del bilancio, il cui perimetro operativo deve essere invece saldamente circoscritto entro le autorizzazioni di spesa legislative, evitando commistioni di ruoli intrinsecamente rischiose per l'equilibrio della finanza regionale e per i più generali equilibri della finanza pubblica.

(a cura di Carla Faina)

Regione Campania

Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5, recante "Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011 – 2013"

Corte Costituzionale, sentenza n. 70/2012

(Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria realizzata attraverso l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, ancora in pendenza di accertamento - Insufficienza della dotazione del fondo per il pagamento dei residui perenti, a garanzia di assolvimento delle obbligazioni assunte - Inosservanza dell'obbligo di copertura credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, nonché inosservanza del criterio prudenziale - Violazione dei principi costituzionali della corretta copertura della spesa, del pareggio e dell'equilibrio tendenziale - Illegittimità costituzionale).

(Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria realizzata con quota parte dell'avanzo di amministrazione a destinazione vincolata - Omessa indicazione del vincolo normativo, che legittimerebbe la deroga al divieto di utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto - Inosservanza dell'obbligo di chiarezza e verificabilità dell'informazione - Violazione del principio della corretta copertura della spesa - Illegittimità costituzionale).

(Bilancio e contabilità pubblica - Autorizzazione del ricorso al mercato finanziario per la realizzazione di investimenti e per la partecipazione a società che svolgono attività strumentali - Assenza del dettaglio dei capitoli e delle UPB finanziate dalle operazioni di indebitamento - Impossibilità di verificare l'effettiva utilizzazione delle somme derivanti dal ricorso al mercato finanziario - Contrasto con le norme di principio statali in materia di coordinamento della finanza pubblica che pongono regole e limiti per il ricorso all'indebitamento - Violazione dei principi di salvaguardia dell'equilibrio del bilancio - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale).

(Nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi da 5 a 9, art. 5 e art. 10, comma 2, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011 – 2013)).

Sono costituzionalmente illegittimi i commi 6, 7, 8 e 9 dell'art. 1 della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5 in relazione all'art. 81, quarto comma, della Costituzione ed ai principi generali sul sistema contabile dello Stato ricavabili dall'art. 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma della Costituzione. La Corte in proposito rileva che non è conforme ai precetti dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione realizzare il pareggio di bilancio in sede preventiva attraverso la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente. Tale disposizione, infatti, impone l'osservanza dell'obbligo di copertura, attraverso la previa verifica di disponibilità delle risorse impiegate, per assicurare il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite, e – secondo un costante orientamento della Corte, la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (cfr. sentenze n. 106 del 2011, n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966). È costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 5, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5 - che autorizza l'iscrizione in bilancio della somma complessiva di euro 260.000.000.00 con la previsione di una copertura finanziaria realizzata con quota parte dell'avanzo di amministrazione a destinazione vincolata - con riguardo alla denunciata formulazione originaria. La Corte al riguardo ha chiarito che i vincoli di destinazione delle risorse confluenti a fine esercizio nel risultato di amministrazione permangono anche se quest'ultimo non è capiente a sufficienza o è negativo. Ciò in coerenza con la clausola generale in materia contabile che garantisce l'esatto impiego delle risorse stanziare per specifiche finalità di legge.

Nel caso di specie, la legge di approvazione del bilancio di previsione e le note a corredo dello stesso non consentivano di individuare con esattezza le ragioni normative dei fondi vincolati, così come richiesto dai principi di chiarezza e di verificabilità dell'informazione, sicché, anche in presenza di taluni elementi sintomatici in senso contrario all'esistenza del vincolo ricavabili sia dalla tipologia delle spese finanziate con detto avanzo sia dalle osservazioni formulate dalla Corte dei conti nella relazione sul rendiconto 2008, la Corte ha ritenuto la disposizione denunciata in contrasto con il principio della copertura per omessa indicazione del vincolo normativo, che legittimerebbe la deroga al divieto di utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto.

È costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 5, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5, come modificato dalla legge Regionale n. 21 del 2011, che autorizza l'iscrizione della somma complessiva di euro 60.000.000.00 nella unità previsionali di base 1.1.5 (acquedotti e disinquinamenti) con la previsione di una copertura finanziaria realizzata con quota parte dell'avanzo di amministrazione a destinazione vincolata proveniente dalle risorse liberate dal Programma Operativo Regionale (POR) 2000-2006. Premesso che il POR definisce obiettivi specifici su base pluriennale, da realizzare anche tramite fondi strutturali dell'Unione Europea, nella norma impugnata non v'è alcun riferimento, né all'eventuale proroga afferente all'utilizzazione dei fondi 2000-2006, né al preteso rapporto di specie tra le partite di spesa inserite nella UPB 1.1.5 ed il contenuto del vincolo normativo alla utilizzazione dei fondi. La norma impugnata, dunque, viola il principio della copertura per omessa indicazione del vincolo normativo, che legittimerebbe la deroga al divieto di utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto.

È costituzionalmente illegittimo l'art. 5 della legge della Regione Campania n. 5 del 2011 in riferimento agli articoli 81, quarto comma, 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, della Costituzione, nella parte in cui autorizza il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2011 per la realizzazione di investimenti e per partecipare a società che svolgano attività strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione, nonché per il pagamento degli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate, stante l'assenza del dettaglio dei capitoli e delle UPB finanziate dalle operazioni di indebitamento. La Corte in proposito ha chiarito che deve essere fornito il dettaglio delle tipologie di investimento in concreto programmate, per consentire la verifica dell'osservanza delle regole e dei limiti previsti dall'art. 1, commi da 16 a 19, della legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria 2004). Tali regole costituiscono, infatti, norme di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione (poiché servono a controllare l'indebitamento complessivo delle amministrazioni nell'ambito della cosiddetta finanza allargata, nonché il rispetto dei limiti interni alla disciplina dei prestiti pubblici) e principi di salvaguardia dell'equilibrio del bilancio ai sensi dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

(a cura di Carla Faina)

Regione Abruzzo

Legge della Regione Abruzzo 10 dicembre 2010, n. 54 recante "Disposizioni in materia di aree sciabili attrezzate: disciplina dei tappeti mobili a vocazione turistica o sportiva".

Corte Costituzionale, sentenza n. 272/2011

(Bilancio e contabilità pubblica - Spese necessarie per attuare nuovi interventi nel comprensorio sciistico di Scanno - Mancanza di copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione)

(Nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 10 dicembre 2010, n. 54 recante "Disposizioni in materia di aree sciabili attrezzate: disciplina dei tappeti mobili a vocazione turistica o sportiva" promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri).

È costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 81, comma 4, della Costituzione, la norma regionale (art. 3, comma 3) che prevedendo spese necessarie per attuare nuovi interventi nel comprensorio sciistico di Scanno, quantificate fino ad un massimo di un milione di euro, nulla dispone riguardo alla loro copertura, così come risulta dall'estratto del preventivo finanziario decisionale della Regione Abruzzo per l'esercizio 2010, in cui nel capitolo di spesa indicato non è riportato alcuno stanziamento.

(a cura di Nicoletta Galluccio)

