

**LA TUTELA DEGLI EQUILIBRI DI FINANZA PUBBLICA E IL
GIUDIZIO INCIDENTALE DINANZI ALLA CORTE COSTITUZIONALE
ITALIANA**

Bozza dell'intervento del Giudice **Aldo Carosi** all'incontro di studio con la Corte costituzionale di Romania avente ad oggetto **“L’eccezione di incostituzionalità (controllo successivo)”**

- Equilibri di finanza pubblica – Norme costituzionali che li tutelano: artt. 81¹, 97², 117, secondo³ e terzo comma⁴, 119 Cost⁵.

¹ «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».

² «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico».

³ «Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: ...e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie».

⁴ «Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: ... coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;...»

⁵ I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, 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. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti».

- Tutela multilivello – Norme costituzionali che consentono l'ingresso di norme comunitarie: artt. 11⁶ e 117, primo comma⁷, 119 primo comma, Cost.

Negli ultimi anni il concetto di equilibrio della finanza pubblica ha acquisito una dimensione nuova e molto più vasta di quanto poteva essere ipotizzato prima dell'era della globalizzazione e della integrazione europea.

L'evoluzione è stata contestuale alla crescita dell'Europa verso una entità che mostra sempre più marcati caratteri di armonizzazione e di coordinamento nelle politiche finanziarie. Ciò anche attraverso il progressivo incremento della collaborazione tra gli Stati membri, sotto l'attenta regia della Commissione.

Anche il sistema costituzionale italiano in questa materia è quindi profondamente influenzato dalle istanze sovranazionali derivanti dall'adesione dell'Italia all'Unione Europea.

Una svolta decisiva si è avuta con la codificazione, in sede di Trattato, del concetto di stabilità economico-finanziaria e del principio per cui tutti gli Stati membri devono concorrere al suo raggiungimento. Questa Corte ha definito le nozioni correlate al raggiungimento della stabilità economico-finanziaria come principi che si fondano sulla scienza economica pur connotati da «una qualche discrezionalità politica» (sentenza n. 425 del 2004). E' stato messo in evidenza come il legislatore italiano, a partire dalla introduzione espressa del principio nel Trattato, abbia tradotto nella legislazione nazionale i vincoli di carattere sovranazionale derivanti dal Trattato stesso e i criteri politico-economici e tecnici adottati dagli organi dell'Unione europea nel controllare l'osservanza di tali vincoli (sentenza n. 425 del 2004).

⁶«L'Italia....consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni;»

⁷«La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

La crisi economica degli ultimi anni, avendo accentuato le differenze strutturali tra i sistemi economici nazionali aderenti all'Ue e provocato l'esplosione della problematica dei debiti sovrani, ha accelerato il processo di convergenza delle economie dell'area euro attraverso l'adozione di rigorose politiche di risanamento delle finanze pubbliche.

In particolare 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 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»⁸.

⁸ Sono state espresse molte perplessità sul merito delle norme contenute nel patto Europlus e nel Trattato sulla stabilità che secondo alcuni economisti non sarebbero idonee a favorire la convergenza reale delle economie nazionali. In questa prospettiva, vi è una forte istanza, anche da parte dei Governi maggiormente colpiti dalla crisi, di potenziamento di un'azione di coordinamento diversa finalizzata a creare una vera omogenea economia di dimensioni continentali, capace di allentare i vincoli esteri alle politiche espansive interne e di contrastare in modo più efficace le manovre speculative sui mercati internazionali.

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.

Per quel che riguarda le leggi attuative è particolarmente rilevante la cosiddetta legge rinforzata n. 243 del 24 dicembre 2012 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione) emanata per attuare le disposizioni della legge cost. n. 1 del 2012.

Ad essa è attribuito, in particolare, il compito di disciplinare «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» (art. 5, comma 1, lettera e); «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» (art. 5, comma 2, lettera c); e, da ultimo, «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» (art. 5, comma 2, lettera b)».

È discusso in dottrina se esistesse per l'Italia un obbligo di procedere con norme costituzionali all'introduzione del pareggio di bilancio nel diritto interno. La tesi prevalente è che il patto Europlus, pur richiedendo uno strumento “vincolante”, lasciasse ai singoli Stati la scelta definitiva dell'atto da adottare.

L'adempimento degli obblighi comunitari suscita anche il problema della sovranità del Parlamento nazionale nella determinazione delle politiche di bilancio, in quanto organo esponentiale della capacità di autorganizzazione democratica dello Stato costituzionale. Ad esso collegato è quello dei limiti entro i quali politiche eteroimposte di restrizione della spesa pubblica e degli investimenti dei paesi membri

possano precludere interventi di primaria importanza per le rispettive politiche nazionali a tutela di diritti sociali costituzionalmente riconosciuti.

Questioni inerenti alla tutela degli equilibri finanziari possono in astratto pervenire al sindacato della Corte costituzionale italiana attraverso ricorsi diretti, conflitti di attribuzione di tipo competenziale e per via incidentale. Quest'ultima sarebbe la via normale prevista dalla nostra Costituzione ma per diverse ragioni concomitanti in tempi più recenti non è stato così⁹.

Oggi, la materia finanziaria perviene davanti al giudice delle leggi prevalentemente attraverso il giudizio in via principale, anche in ragione del carattere adespota degli interessi finanziari di carattere generale in concreto rivendicati.

Questi ultimi, per loro natura, non fanno capo – di regola – ad uno o più soggetti determinati, bensì alla collettività indistinta.

Poichè le Regioni non possono dedurre la violazione di parametri costituzionali diversi da quelli a presidio delle loro attribuzioni, salvo che si realizzi la c.d. ridondanza – vale a dire quando l'asserita violazione di parametri costituzionali diversi si riverberi nella lesione delle attribuzioni costituzionalmente garantite delle Regioni – la maggior parte delle questioni costituzionali afferenti alla materia finanziaria sono state proposte su iniziativa dello Stato avverso leggi regionali.

Relativamente ai giudizi promossi in via principale, nell'ultimo decennio la Corte costituzionale è stata investita da un ampio contenzioso suscitato da vertenze tra Stato e Regioni, dovuto sia al nuovo assetto federale della Repubblica ed alle conseguenti modifiche in materia di autonomia finanziaria delle regioni e degli enti

⁹ Dal punto di vista procedurale e stante il carattere accentrato del controllo di legittimità costituzionale delle norme di rango primario, dinnanzi alla Corte costituzionale sono previsti un giudizio in via principale su iniziativa dello Stato avverso leggi delle Regioni o delle Province autonome di Trento e di Bolzano ovvero su iniziativa di queste ultime contro leggi statali ed un giudizio in via incidentale, quando la questione di legittimità costituzionale sia sollevata da un giudice nel corso di un giudizio dinnanzi a lui pendente nei confronti di una norma la cui applicazione sia necessaria per la definizione della controversia.

locali, sia alle incessanti manovre con le quali l'Italia ha coinvolto le autonomie territoriali nel processo di risanamento della finanza pubblica e di progressivo adeguamento ai c.d. parametri di Maastricht. Ciò anche in considerazione del fatto che ai fini del loro rispetto assume rilievo l'esame effettuato a consuntivo, secondo il criterio della competenza economica, dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, nell'ambito delle quali sono ricomprese le autonomie territoriali, anche quelle ad autonomia speciale.

Conseguentemente, anche le regioni hanno spesso promosso questioni di legittimità costituzionale contro leggi dello Stato che imponevano limiti alle loro spese o all'indebitamento, mentre lo Stato ha in più occasioni impugnato leggi regionali lamentando o la violazione di altre leggi statali espressive di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.) oppure denunciando il difetto di copertura finanziaria delle nuove o maggiori spese previste nelle leggi delle regioni o delle due province autonome di Trento e di Bolzano.

In proposito, si deve considerare che il giudizio di costituzionalità in via principale è strutturato come un giudizio ad istanza di parte (rinunciabile da chi lo ha promosso, se raccoglie l'accordo della controparte) cosicché, anche nel caso della denuncia della lesioni di interessi finanziari rilevanti, la scelta di promuovere o meno la questione di costituzionalità è rimessa alle stesse parti del conflitto' (cioè lo Stato e le regioni).

Di recente il legislatore nazionale ha ritenuto di rinforzare i meccanismi di controllo e vigilanza sulla gestione della finanza pubblica attraverso la creazione dell'Ufficio parlamentare di bilancio, istituito con la richiamata legge rinforzata, ai fini di promuovere una maggiore trasparenza del bilancio pubblico e di tutelare gli interessi finanziari e della collettività sottesi al principio di sana gestione finanziaria. Le sue funzioni principali sono: 1) previsioni macroeconomiche e di finanza

pubblica; 2) analisi d'impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggior rilievo; 3) analisi degli andamenti di finanza pubblica, anche per sottosettore, e l'osservanza delle regole di bilancio; 4) attivazione e utilizzo di alcuni istituti previsti dal nuovo quadro di regole europee (in particolare, il meccanismo correttivo e l'autorizzazione in caso di evento eccezionale); 5) sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo 6) ulteriori temi economico-finanziari rilevanti ai fini delle predette attività. Si tratta comunque di un organo, per quanto dotato di caratteristiche di autonomia, sempre interno all'organo deputato all'adozione delle leggi.

Tornando alla problematica del rinvio incidentale delle questioni di costituzionalità, la Costituzione – artt. 100 e 103 – ha invero previsto anche una magistratura specializzata in materia di contabilità e finanza pubblica, denominata Corte dei conti.

La Corte dei conti ha competenza sia giurisdizionale che di controllo in materia di contabilità pubblica.

Se non vi è dubbio che essa possa sollevare in sede giurisdizionale questioni di costituzionalità di leggi finanziarie secondo gli ordinari canoni del giudizio incidentale, complesse problematiche riguardano tale prerogativa in sede di controllo dei conti pubblici. Definendola in questa veste organo indipendente ausiliario non del Governo ma della Repubblica, la Costituzione non le ha attribuito espressamente il potere di adire la Corte costituzionale nei casi in cui dubita della legittimità di leggi finanziarie da applicare nell'esercizio della funzione di controllo.

Nondimeno, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 226 del 1976¹⁰ ha affermato che nell'ambito dell'esercizio della funzione di controllo preventivo di

¹⁰ Si è affermato in quella sede che «procedendo al controllo sugli atti del Governo, la Corte dei conti applica le norme di legge da cui questi sono disciplinati, ammettendoli al visto e registrazione, soltanto se ad esse conformi: di tal che, essendo strettamente vincolata dalle leggi in vigore, potrebb'essere costretta, in pratica, a rifiutare il visto quando l'atto contrasti con norme pur di dubbia costituzionalità, o viceversa ad apporlo anche ove sia stato adottato sulla

legittimità, la Corte dei conti svolge una attività sostanzialmente assimilabile a quella giurisdizionale.

Inoltre, l'incidente di costituzionalità è stato ammesso in sede di giudizio di parifica del rendiconto generale dello Stato e delle Regioni.

Già le sentenze nn. 165 del 1963, 121 del 1966, 142 e 143 del 1968 ne hanno affermato la legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità nel corso del giudizio di parificazione (così dei rendiconti regionali come del rendiconto generale dello Stato) pur non essendo detto giudizio regolato tra le "attribuzioni giurisdizionali" della Corte. Peraltro la legge prescrive in quella sede le formalità della sua giurisdizione contenziosa¹¹.

base e nel rispetto di norme, che siano, a loro volta, di dubbia costituzionalità. Nell'una e nell'altra ipotesi, la situazione sarebbe, dunque, analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono. [...] Anche se il procedimento svolgentesi davanti alla Sezione di controllo non è un giudizio in senso tecnico-processuale, è certo tuttavia che, ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la funzione in quella sede svolta dalla Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico».

¹¹ Mette conto riportare passi significativi di una delle sentenze, la n. 244 del 1995, che hanno ammesso la proponibilità di questioni di costituzionalità in sede di parifica del rendiconto: «Occorre considerare che, dopo la novella del 1978, il bilancio dello Stato ha subito una profonda trasformazione che, da strumento descrittivo di fenomeni di mera erogazione finanziaria, lo ha portato a connotarsi essenzialmente come mezzo di configurazione unitaria degli obiettivi economico-finanziari, nel quadro degli indirizzi socio-economici elaborati dal Governo ed approvati dal Parlamento, sicché esso si pone ormai come strumento di realizzazione di nuove funzioni di governo (come la programmazione di bilancio, le operazioni di tesoreria, ecc.) e più in generale di politica economica e finanziaria. Tanto la Corte ha già avuto occasione di rilevare quando (sentenza n. 2 del 1994) ha posto in rilievo che la nuova articolazione della disciplina di bilancio si compone di una pluralità di provvedimenti legislativi, tra loro complementari e concorrenti, non senza evidenziare, altresì, che essa persegue, tra le altre, la finalità di meglio programmare, definire e controllare le entrate e le spese pubbliche, per assicurare l'equilibrio finanziario e la sostanziale osservanza, in una proiezione temporale che supera l'anno, dei principi enunciati dall'art. 81 della Costituzione. In questo contesto si collocano non solo la legge di bilancio, intesa come approvazione del bilancio annuale e pluriennale, ma anche la legge finanziaria che, nell'attuale disciplina, definisce le grandezze e le compatibilità economico-finanziarie nonché le determinazioni quantitative, per gli anni considerati, degli stanziamenti e delle riduzioni di spesa. [...] Nella nuova fisionomia assunta dal bilancio, la funzione di riscontro, che costituisce l'essenza del giudizio di parificazione, attiene perciò anche alla verifica degli scostamenti che, negli equilibri stabiliti nel bilancio preventivo, si evidenziano in sede consuntiva. [...] La Corte dei conti in tale occasione confronta i risultati del rendiconto stesso, tanto per le entrate, quanto per le spese, "ponendoli a riscontro con le leggi del bilancio", sì da verificare, in definitiva, i modi e la misura in cui le previsioni del bilancio stesso sono state adempiute ed i limiti in esso prestabiliti rispettati nel corso dell'esercizio. [La parificazione] non può non vertere anche sulla verifica, a consuntivo, del rispetto degli accennati equilibri, in relazione, tra l'altro, ai vincoli posti dalla legge finanziaria. [...] In conclusione questa Corte è dell'avviso che, là dove vengano denunciate, per contrarietà con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, leggi che determinino veri e propri effetti modificativi dell'articolazione del bilancio dello Stato, le questioni sollevate non possono non assumere rilevanza ai fini della decisione di competenza della Corte dei conti. La Corte è dell'avviso che il vincolo nascente da detta norma - secondo la quale "ogni altra legge che importi nuove o

Di recente, il legislatore italiano ha rafforzato questo tipo di controllo “paragiurisdizionale” (espressione del grande costituzionalista Vezio Crisafulli) estendendo la parificazione dei rendiconti alle Regioni a statuto ordinario (prima era prevista solo per lo Stato, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano) e prevedendo un controllo della Corte dei conti sulla attività finanziaria degli enti locali (art. 148-*bis* testo unico enti locali) a presidio del patto di stabilità, del rispetto dei vincoli comunitari e degli equilibri di detti bilanci, corredato da misure interdittive della spesa nel caso in cui detti parametri vengano violati. Non è stato ancora sollevato davanti a questa Corte alcun incidente di costituzionalità attraverso i nuovi istituti introdotti dal d.l. n. 174 del 2013.

Negli altri tipi di giudizio i precetti a tutela degli equilibri finanziari sono invocati talvolta in modo un po’ strumentale, sia dalle parti attrici che in sede difensiva, nelle prospettazioni accolte dal giudice rimettente.

Emblematici due casi recentissimi:

- a) Nel giudizio ai fini della creazione di un nuovo comune attraverso lo scorporo di una comunità locale da altri comuni, uno di questi ultimi ha sostenuto – in tal senso avallato dal rinvio alla Corte costituzionale del giudice adito – la violazione degli artt. 81, 97 e 119 Cost. in relazione ai maggiori oneri¹²;

maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte" - si connette alla nozione stessa di legge di spesa, costituzionalizzando un criterio già rinvenibile nella normativa sulla contabilità generale dello Stato, e cioè quello della c.d. copertura finanziaria, che riguarda essenzialmente il conto del bilancio>.

¹² **Sentenza n. 171 del 2014. *Motivi della rimessione*:** Quanto alla rilevanza, il collegio afferma che il Comune di Settimo Torinese contesta in sé la creazione del nuovo ente, che avrebbe inevitabili ricadute sulla struttura economico-finanziaria dell'amministrazione ricorrente, poiché il Comune di Mappano acquisirebbe una significativa porzione di territorio di Settimo Torinese. Conseguentemente, ove fosse dichiarata incostituzionale la legge istitutiva del Comune di Mappano, l'intero procedimento volto alla materiale e giuridica creazione del nuovo Comune ne risulterebbe travolto, con piena soddisfazione delle pretese di parte ricorrente. [.....] Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente rileva che la legge istitutiva del Comune di Mappano non prevederebbe, al fine di realizzare la complessa operazione di creazione di un nuovo ente locale, alcun tipo di copertura finanziaria. Il Tar ritiene che le esigenze della finanza pubblica allargata non consentirebbero al legislatore regionale di sottrarsi «agli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea» e richiama in proposito la «giurisprudenza della Corte dei conti

- b) In una causa vertente sulla modifica con effetti retroattivi di un beneficio fiscale, rimessa da un giudice tributario, lo Stato si è difeso eccependo che la stima successiva degli oneri derivanti dalla originaria disposizione avrebbe rivelato una insostenibilità degli stessi, tale da pregiudicare gli equilibri finanziari e da giustificare la riduzione dei benefici.¹³

nella delibera della Sezione autonomie n. 10 del 26 marzo 2013 (Prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali), secondo cui: “deve ritenersi che taluni principi della riforma riguardante la copertura finanziaria implicitamente anticipata dalla legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009 siano già vincolanti per la legislazione regionale comportante nuovi e maggiori oneri finanziari”. La genesi economicamente evanescente del Comune contrasterebbe con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione di cui all’art. 97 Cost., poiché l’assenza di risorse priverebbe il nuovo ente di ogni forma di supporto organizzativo e materiale. La mancata copertura del costo iniziale comporterebbe altresì un inevitabile vulnus all’autonomia finanziaria, presidiata dall’art. 119 Cost., dell’ente di nuova istituzione e dei Comuni scorporati, poiché il ridimensionamento territoriale senza compensazioni finanziarie pregiudicherebbe i rispettivi equilibri di bilancio. **Stralcio della motivazione della sentenza:** Ciò premesso, le questioni non sono fondate. [...]4.1.– Dalle pur eterogenee disposizioni che si sono succedute nel tempo in materia emerge, in modo chiaro ed incontrovertibile, che le mutazioni delle circoscrizioni degli enti locali – fatte salve le fusioni, per le quali il legislatore contempla un regime di favor – devono avvenire senza aggravii per la finanza pubblica, attraverso un razionale ed equilibrato riparto delle risorse e delle spese tra gli enti scorporati e quelli di nuova istituzione o di ampliata dimensione e senza, quindi, che, in tal modo, vengano incrementati i costi amministrativi. Era stato già osservato da questa Corte che in sede legislativa «il riparto patrimoniale fra i diversi Comuni interessati [ad] un processo di scorporo, [assume] come naturale principio, talvolta implicito, il riparto dei beni mobili ed immobili in proporzione alla consistenza demografica e territoriale degli enti coinvolti, nonché [...] la collocazione fisica dei beni immobili, lasciando all’Amministrazione incaricata o delegata al riparto, definire gli aspetti più dettagliati della vicenda o comunque i profili peculiari» (sentenza n. 32 del 2009). In quella sede è stato ulteriormente precisato che, comunque, l’attività amministrativa di riparto è soggetta a tutte le garanzie del controllo giurisdizionale. Il principio dell’invarianza della spesa è ancora più rilevante nel vigente contesto economico e giuridico, nel quale le esigenze della finanza pubblica allargata non consentono deroghe ai vincoli comunitari a favore degli enti che concorrono ai suoi risultati complessivi. In definitiva, la legge regionale – salva l’ipotesi, non ricorrente nel caso di specie, di un’importanza strategica dello scorporo per il perseguimento di particolari politiche regionali, il cui onere comunque dovrebbe essere sostenuto in conformità alla vigente legislazione – non avrebbe potuto assicurare alcuna forma di compensazione o copertura finanziaria all’operazione di rideterminazione delle circoscrizioni comunali interessate. Essa si è limitata, in conformità alla propria legislazione in materia, a dare attuazione alla volontà autonomistica espressa dalle popolazioni interessate attraverso il referendum consultivo. In proposito è bene ribadire che lo stesso principio di scelta delle popolazioni locali, il quale ha dato luogo alla fattispecie legislativa in esame, trova nella sostenibilità economico-finanziaria il limite esterno al suo esercizio. Le operazioni di scorporo, come quella in esame, non possono prescindere da una previa analisi di fattibilità economico-finanziaria dal momento che l’attuazione della volontà autonomistica non può gravare sulla fiscalità generale come avverrebbe nel caso in cui lo Stato o la Regione fossero tenuti a finanziare gli equilibri di tali operazioni. **Dispositivo:** PQM dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Piemonte 25 gennaio 2013, n. 1 (Istituzione del Comune di Mappano), sollevate, in riferimento agli artt. 81, 97 e 119 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte con l’ordinanza indicata in epigrafe.

¹³ **Sentenza n. 236 del 2014: Tesi della difesa dello Stato circa la rideterminazione in diminuzione dei benefici fiscali:** “La censura sarebbe comunque infondata, in quanto, dato che le risorse finanziarie disponibili erano in ogni caso insufficienti a soddisfare tutte le richieste, un criterio di scelta si imponeva.”.