

10 LUGLIO 2024

Armonizzazione contabile,  
coordinamento finanziario e principio  
dell'equilibrio finanziario: un trittico  
rovesciato (nota di commento alla  
sentenza n. 1 del 2024 della Corte  
costituzionale)

di Clemente Forte

Presidente di Sezione onorario della Corte dei conti

e Marco Pieroni

Presidente della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Piemonte



# Armonizzazione contabile, coordinamento finanziario e principio dell'equilibrio finanziario: un trittico rovesciato (nota di commento alla sentenza n. 1 del 2024 della Corte costituzionale)\*

**di Clemente Forte**

*Presidente di Sezione onorario della Corte dei conti*

**e Marco Pieroni**

*Presidente della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Piemonte*

**Abstract [It]:** L'articolo esamina la sentenza n. 1 del 2024 della Corte costituzionale italiana, la quale ha dichiarato l'illegittimità di una norma della Regione Siciliana per il fatto di aver distolto risorse finanziarie dalle finalità relative alle prestazioni essenziali in materia sanitaria cui è obbligata la Regione: ciò infatti avrebbe leso i principi costituzionali del coordinamento della finanza pubblica e dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, con assorbimento delle questioni riguardanti i saldi di bilancio. La pronuncia viene criticata nell'articolo in quanto, eventualmente, sarebbero stati prioritari questi ultimi principi di natura quantitativa, rispetto a cui sono funzionali quelli di cui al coordinamento e all'armonizzazione e non il contrario, nel caso in cui effettivamente fossero stati violati i saldi di finanza pubblica, in assenza peraltro di quantificazione delle risorse dovute alle prestazioni essenziali.

**Title:** accounting harmonization, public financial coordination and principle of financial equilibrium: an inverted triptych (a comment to sentence n.1/2024 of the Italian constitutional Court)

**Abstract [En]:** The article examines the sentence n.1/2024 of the Italian constitutional Court, which has declared the illegitimacy of a norm of the Sicilian Region for having diverted financial resources related to essential performances in the matter of wealth, to which the Region is obligated: this would have infringed the constitutional principles of public financial coordination and accounting harmonization, with absorption of the issues related to budget balances. "The ruling" is criticised in the article on the grounds that the latter principles of a quantitative nature, with respect to which the principles of coordination and harmonisation are functional, would have taken priority, and not the contrary, in the event that the public finance balances were actually violated, in the absence, moreover, of quantification of the due resources to the essential services.

**Parole chiave:** giurisprudenza costituzionale-principi di armonizzazione e coordinamento della finanza pubblica a fronte del principio di rispetto dei saldi di bilancio-scelta della prevalenza

**Keywords:** constitutional jurisprudence-principals of armonization and public finance coordination in opposition to the principle of respect of budget equilibrium-the choice about the predominance

**Sommario:** 1. Le questioni sottoposte all'esame della Corte; 2. La sentenza della Corte: il decisum; 3. Rationes decidendi: inammissibilità dell'intervento nel giudizio incidentale di costituzionalità del Procuratore generale della Corte dei conti; 4. (segue, la decisione nel merito): sulla prevalenza o meno dei principi dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica rispetto a quello dell'equilibrio; a) Profili di principio; a1) L'armonizzazione dei bilanci pubblici; a2) Il coordinamento della finanza pubblica; b) Conseguenze sulla sentenza n.1 del 2024: b1) il punto 4 del "Considerato in diritto" rispetto all'armonizzazione dei bilanci; b2) il punto 5 del "Considerato in diritto" rispetto al coordinamento della finanza pubblica; b3) Il dispositivo della

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

sentenza; c) Il trittico (principio dell'equilibrio finanziario, coordinamento finanziario, armonizzazione contabile) ricomposto: qualche conclusione.

## 1. Le questioni sottoposte all'esame della Corte

1.1. Con la sentenza n. 1 del 2024, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 90, comma 10, della legge della Regione Siciliana 3 maggio 2001, n. 6 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2001), come sostituito dall'art. 58, comma 2, della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale)<sup>1</sup>.

1.2. La disposizione caducata prevedeva l'assegnazione all'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA o Agenzia) di una quota di finanziamento ordinario annuale delle risorse del Fondo sanitario regionale (FSR), determinata nell'importo di 29 milioni di euro, per svolgere attività tecniche istituzionali e di controllo obbligatorie; donde, ad avviso del rimettente, la rilevanza della questione, nell'ambito del giudizio di parificazione, in ragione dell'effetto contabile prodotto dall'art. 90, comma 10, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2001 che, finanziando l'ARPA mediante assegnazione di quote del Fondo sanitario regionale, avrebbe alterato il risultato di amministrazione regionale.

1.3. La questione di legittimità costituzionale, definita con la sentenza in commento, depositata il 4 gennaio 2024, risulta essere stata sollevata con ordinanza del 7 febbraio 2023 in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 2020 celebratosi nella pubblica udienza del 3 dicembre 2022, con sospensione del giudizio stesso, in relazione ai seguenti tre parametri:

a) art. 117, terzo comma, Cost. per violazione del principio generale del coordinamento della finanza pubblica non ricollegando, la disposizione censurata, la quantificazione della spesa per il finanziamento dell'ARPA a prestazioni effettivamente afferenti (o correlabili) ai LEA, mancando i criteri di determinazione di tali prestazioni, distinte dalle altre, rientranti nei compiti dell'Agenzia e come tali non finanziabili con le risorse destinate ai medesimi LEA; tanto più che, con la sentenza n. 172 del 2018, era stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 54 della legge regionale n. 16 del 2017 che attribuiva all'ARPA la qualifica di «ente del settore sanitario» e che, essendo la Regione Siciliana impegnata nel rientro dal disavanzo sanitario, l'inserimento di un ente estraneo alle prestazioni sanitarie (e dunque al

---

<sup>1</sup> Legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9, art. 52, comma 2:

“All'articolo 90 della legge regionale 3 maggio 2001, n. 6, il comma 10 è così sostituito:

“10. Al fine di far fronte agli oneri derivanti dal passaggio del personale dai laboratori di igiene e profilassi e agli oneri inerenti le spese di funzionamento e di manutenzione dei beni in uso all'Agenzia, alla stessa è assegnata una quota di finanziamento ordinario annuale delle risorse del Fondo sanitario regionale pari 29 milioni di euro per svolgere le attività tecniche istituzionali e di controllo obbligatorie per gli anni 2016 e per quelli successivi, nonché una quota di finanziamento annuale delle risorse del Fondo sanitario regionale proporzionale al piano della *performance* da negoziare anno per anno con l'Assessorato regionale della salute””.

perimetro sanitario) avrebbe implicato l'assunzione, a carico del bilancio regionale, di oneri aggiuntivi, in contrasto con gli obiettivi di risanamento propri del piano;

b) art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, di cui costituisce norma interposta l'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), che, definendo il trattamento contabile delle risorse destinate al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali, non consentirebbe alla legislazione regionale: i) né di introdurre deroghe per l'individuazione e l'allocatione delle risorse destinate a garantire i livelli essenziali delle prestazioni (sentenze n. 233 del 2022 e n. 197 del 2019) e ii) neppure di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi (sentenza n. 132 del 2021);

c) artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., disciplinanti il principio dell'equilibrio dei bilanci pubblici, poiché, con la disciplina censurata, la Regione Siciliana avrebbe realizzato un'operazione che, a fronte della diminuzione delle risorse per i LEA, avrebbe ampliato la capacità di spesa nel settore non sanitario, cioè ordinario, del bilancio regionale, sul quale – sul piano degli effetti sostanziali – non verrebbero a gravare gli oneri delle spese derivanti dal passaggio del personale dai laboratori di igiene e profilassi e inerenti alle spese di funzionamento e di manutenzione dei beni in uso all'ARPA.

1.4. La Regione Siciliana, costituita nel giudizio, ha chiesto che venisse disposta la restituzione degli atti al rimettente (per *jus superveniens*) ovvero che le questioni sollevate venissero dichiarate non fondate:

a) in quanto le risorse finanziarie assegnate all'ARPA, in coerenza con un sistema di finanziamento delle ARPA comune ad altre Regioni, avrebbero rappresentato «un semplice trasferimento di risorse» dall'Azienda pubblica di servizi alla persona (ASP) all'ARPA, a valere sul FSR;

b) in considerazione della sussistenza (per effetto della legge n. 132 del 2016) di un'integrazione tra le prestazioni rese dal sistema di protezione ambientale e gli obiettivi di prevenzione collettiva previsti dai LEA;

c) poiché la legittimazione a disporre, per legge, il finanziamento con parte dei fondi precedentemente destinati al servizio sanitario regionale delle funzioni e del personale alle Agenzie sarebbe confermato dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502) e, in particolare, dall'Allegato 1 secondo il quale le funzioni svolte dalle ARPA sarebbero riconducibili a programmi inclusi nelle aree di intervento riguardanti i LEA.

1.5. È intervenuto nel giudizio di costituzionalità il rappresentante della Procura generale della Corte dei conti.

## **2. La sentenza della Corte: il *decisum***

La Corte, dopo avere, in via preliminare, dichiarato (con separata ordinanza letta all'udienza) l'inammissibilità dell'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti, in quanto soggetto diverso rispetto al Presidente di Sezione titolare della Procura generale presso la Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, a cui, in via esclusiva, "va riconosciuta la qualità di parte nel giudizio *a quo*", ha accolto nel merito la questione prospettata in relazione agli artt. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ("armonizzazione dei bilanci pubblici") e 117, terzo comma, Cost. ("coordinamento della finanza pubblica"), con assorbimento delle ulteriori questioni sollevate in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost.

Sulla base di ritenute sussistenti ragioni di ordine logico, la Corte ha dato, dunque, priorità, nell'esame delle tre diverse questioni di costituzionalità, a quella incentrata sulla asserita violazione della "norma interposta" in materia di "armonizzazione dei bilanci pubblici" costituita dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 sul "perimetro sanitario" per poi affrontare la seconda questione relativa alla lesione dell'art. 117, terzo comma, Cost. ("coordinamento della finanza pubblica"), con assorbimento della terza (artt. 81, 97 e 119).

L'accoglimento della questione si fonda, dunque, sulla affermata lesione della predetta norma interposta (art. 20 d.lgs. n. 118/2011) poiché, la norma regionale, "nel testo vigente *ratione temporis*, assegnava risorse all'ARPA in maniera indiscriminata, senza distinguere tra quelle necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA e quelle destinate a prestazioni dell'Agenzia di natura non sanitaria, come tali non finanziabili attraverso il Fondo sanitario regionale".

Parimenti fondata è stata ritenuta la questione sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto della disposizione regionale con i vincoli del piano di rientro dal disavanzo sanitario con la conseguenza che, nel bilancio regionale, non potevano essere previste spese sanitarie ulteriori rispetto a quelle inerenti ai livelli essenziali, unicamente sostenibili con le risorse vincolate dal piano di rientro.

## **3. Rationes decidendi: inammissibilità dell'intervento nel giudizio incidentale di costituzionalità del Procuratore generale della Corte dei conti**

3.1. Passando all'esame della sentenza, una sia pur sintetica riserva va rivolta nei confronti della declaratoria di inammissibilità dell'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti motivato dalla diversità di tale soggetto rispetto al Procuratore generale presso la Sezione giurisdizionale d'appello per

la Regione Siciliana, cui va riconosciuta la qualità di parte nel giudizio *a quo*; d'altro canto - ha aggiunto la Corte nell'ordinanza letta all'udienza e allegata alla sentenza in commento -, “nel caso specifico”, il Procuratore generale, in quanto “soggetto diverso rispetto al Procuratore generale a capo dell'ufficio della Procura generale presso la Regione Siciliana”, [...] “non può ritenersi titolare di un interesse qualificato [...], idoneo a legittimarne l'intervento nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, secondo quanto stabilito dall'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale”.

A tale riguardo, l'esile affermazione espressa in termini negativi circa la declaratoria di insussistenza, nella specie, di un “interesse qualificato” della Procura generale, non risulta affidata ad una motivazione puntuale, donde la mancanza, per l'interprete, di elementi, neppure minimi, per comprendere la *ratio* dell'asserto (e, in proposito, non può non segnalarsi, quanto alla declaratoria di inammissibilità dell'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti innanzi alla Corte costituzionale, che ancora più sintetiche sono le successive sentenze n. 9 e n. 39 del 2024<sup>2</sup>)

3.2. Com'è noto, in via di premessa, va ricordato che del tutto peculiare è il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, in quanto, pur comportando un contraddittorio possibile, non è un processo contenzioso o di “parti”. Esso può configurarsi quale processo senza parti necessarie che può e deve svolgersi sino alla conclusione per impulso di ufficio e anche in assenza di qualsiasi contraddittorio<sup>3</sup>.

Sin dalla prima sentenza depositata dalla Corte costituzionale, l'intervento nel giudizio di costituzionalità in via incidentale - in relazione al quale vasta e risalente è la dottrina fin qui maturata<sup>4</sup> - è stato qualificato

---

<sup>2</sup> In tema di intervento nel giudizio di legittimità costituzionale, come disciplinato dalle “Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale”, approvate il 16 marzo 1956 dalla Corte costituzionale, ai sensi degli articoli 14, primo comma, e 22, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, poi modificate, dapprima con la delibera del 7 ottobre 2008, poi con quella del 22 luglio 2021, ampia è la giurisprudenza della Corte: i) nel senso dell'ammissibilità dell'intervento, con articolata motivazione: n. 1/1956; n. 13/1960; n. 20/1982; n. 429/1991; n. 314/1992; n. 244/2014; n. 178/2015; n. 180/2018; n. 13/2019; n. 98/2019; n. 204/2019; n. 37/2020; ii) nel senso dell'inammissibilità, con articolata motivazione: n. 315/1992; n. 327/1995; n. 421/1995; n. 1/1996; n. 361/1998; n. 291/2001; n. 251/2002; n. 163/2005; n. 345/2005; n. 279/2006; n. 314/2007; n. 349/2007; n. 47/2008; n. 80/2008; n. 270/2010; n. 82/2012; n. 272/2012; n. 237/2013; n. 178/2015; n. 173/2016; n.16/2017; n. 85/2017; n. 173/2019; n. 206/2019; n. 123/2023; iii) nel senso dell'irricevibilità delle deduzioni: n. 327/1995; iv) nel senso della restituzione atti per la remissione in termini della parte non ritualmente evocata nel giudizio: n. 47/2012; v) da ultimo, in sede di questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte dei conti in occasione del Giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione, nel senso dell'inammissibilità, ma con motivazione stringata: n. 1/2024; n. 9/2024; n. 39/2024.

<sup>3</sup> Così, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, Padova, 1976, p. 206.

<sup>4</sup> In argomento, V. ANDRIOLI, *L'intervento nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1957, 281 ss., ripubblicato in *Studi sulla giustizia costituzionale*, paragrafo 1.6.3. *L'intervento nei giudizi di legittimità costituzionale*, Milano 1992, pp. 112 - 116; M. CAPPELLETTI, *La pregiudizialità costituzionale*, p. 153 ss., 1972; E. REDENTI, *Il contraddittorio davanti alla Corte costituzionale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1957, 436 ss.; F. PIERANDREI, *Corte costituzionale*, cit., 957 ss.; C. MEZZANOTTE, *Appunti sul contraddittorio nei giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1972, 962 ss. SATTA, *Sui rapporti fra la giurisdizione costituzionale e il processo (a proposito di un recente libro)*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1959, 590 ss.,

come avente “un carattere suo proprio, come mezzo di integrazione del contraddittorio prescritto dalla legge, [...] distingue[ndosi] nettamente dall’istituto dell’intervento regolato dal codice di procedura e dalle norme processuali della giustizia amministrativa” (Corte cost. n. 1/1956).

Secondo la più avveduta dottrina<sup>5</sup>, la singolarità di detto procedimento appare evidente ove si consideri che, quando in sede giudiziaria l’interessato diventa legittimato a sollevare in via incidentale la questione di legittimità allo scopo di poter salire alla Corte costituzionale, la sua “istanza” ha natura non di “azione”, ma di denuncia; difatti, nel giudizio *ad quem* (giudizio di costituzionalità) non si discuterà del suo diritto individuale (peraltro, rinunciabile e prescrivibile) ad ottenere, nel suo interesse, la dichiarazione di inefficacia della legge che viene in applicazione e di cui si dubita della legittimità, ma si discuterà direttamente di quella legge in generale, *erga omnes*, senza limitazione o riferimento al caso del denunciante, alla sua legittimazione o alla diretta soddisfazione del suo interesse; talché, non inquadrandosi nella categoria dell’azione il rapporto tra parte e giudice, neppure può delinearsi la figura dell’intervento in senso proprio che si configura quale specie della categoria dell’azione caratterizzata solo dalla pendenza giudiziale della contestazione tra le parti; tant’è che il giudizio di legittimità costituzionale, una volta attivato, astrae<sup>6</sup>, nel senso che è del tutto indipendente, dal giudizio principale (o *a quo*) e dal suo successivo esito.

3.3. Tale sintetica premessa si rivela necessaria anche per valorizzare le rilevanti modifiche delle “Norme integrative per i giudizi innanzi alla Corte costituzionale” introdotte con le delibere del 2008<sup>7</sup> e del 2021, nel senso di un allargamento dei terzi alla partecipazione del giudizio di legittimità costituzionale (tra cui anche *amici curiae* ed esperti), secondo i propositi già dichiarati nella Relazione parlamentare illustrativa<sup>8</sup>

---

spec. 591-592; G. CHIOVENDA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, I, rist. Napoli, 1940, § 16, 351 ss.; S. SATTA, *Accertamenti incidentali, intervento e principi generali*, in *Foro it.*, 1947, I, 29 ss.; A. VUOLO, *Il contraddittorio nei giudizi costituzionali alla luce delle recenti modifiche alle Norme integrative*, in *Federalismi*, n. 16 del 27 maggio 2020; C. MASCIOTTA, Note a margine delle nuove Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020; R. ROMBOLI, *La presenza del pubblico ministero davanti alla Corte costituzionale nel giudizio incidentale sulle leggi: in attesa di un’occasione migliore*, in *associazione deicostituzionalisti.it*; G. BATTAGLINI, *Sulla partecipazione del pubblico ministero del giudizio a quo al processo costituzionale incidentale*, in *Giust. pen.*, 1981, III, 543; F. CAPORILLI, E. SABATELLI, SBRANA, *Il contraddittorio nei giudizi in via incidentale e principale*, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, *Le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione*, a cura di G. FAMIGLIETTI, E. MALFATTI E P.P. SABATELLI, Torino, 2002, 89; E. LAMARQUE, *La rappresentanza davanti alla Corte costituzionale della posizione soggettiva del minore*, in *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, a cura di V. ANGIOLINI, Torino, 1998, 466 ss.

<sup>5</sup> Cfr. V. ANDRIOLI, *L’intervento nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale*, cit.; P. CALAMANDREI, *Corte costituzionale e autorità giudiziaria*, in *Riv. dir. proc.*, 1956, I, 11.

<sup>6</sup> Cfr., Corte cost., sent. n. 13/1960.

<sup>7</sup> Ma già nell’ordinanza n. 80/2008, depositata il 28 marzo 2008, della Corte costituzionale, prima ancora della modifica alle Norme integrative di cui alla delibera del 7 ottobre 2008, si trova affermato che: “il principio della necessaria corrispondenza tra le parti del giudizio di costituzionalità con quelle costituite nel giudizio *a quo* può essere eccezionalmente derogato nel caso in cui l’interesse di cui è titolare il soggetto, pur formalmente estraneo al giudizio principale, inerisce immediatamente al rapporto sostanziale, rispetto al quale un’eventuale pronuncia di accoglimento eserciterebbe una influenza diretta (si veda, tra le più recenti, l’ordinanza n. 352 del 2007 [del 26 ottobre 2007]);”.

<sup>8</sup> La relazione parlamentare illustrativa della legge n. 87 (*Le leggi*, 1953, 324) faceva presente: “[e]ssendo, invero, la decisione destinata a togliere efficacia ad una legge, tutti i cittadini sono da considerarsi, in via di principio,

di quella che poi divenne la legge n. 87 del 1953 ma anche alla luce di incisivi *obiter dicta* già rintracciabili nella giurisprudenza della stessa Corte costituzionale<sup>9</sup>.

3.4. Ebbene, senza intento di esaustività dell'esame della complessa questione, si vuole qui anzitutto evidenziare che proprio la peculiarità dell'Ufficio della Procura generale della Corte dei conti<sup>10</sup> e della specialità del giudizio di parificazione del rendiconto generale<sup>11</sup> dal quale è originato il contenzioso all'esame sembrano esigere un più approfondito impegno teorico rispetto a quello sin qui profuso non solo nella sentenza n. 1 ma anche nelle successive e già citate nn. 9 e 39/2024.

E ciò per una serie di ragioni: a) l'Ufficio del Procura della Corte dei conti è, per legge, connotato da sostanziale unitarietà<sup>12</sup>, al di là della declinazione territoriale delle diverse procure contabili regionali (v. nota n. 10); b) nel peculiare giudizio di parificazione del rendiconto, anche il Procuratore regionale che

---

controinteressati. La pubblicazione dell'ordinanza del giudice che rimette gli atti alla Corte Costituzionale equivale, perciò, in senso più lato, alla notificazione del ricorso ai controinteressati nel giudizio amministrativo. L'Assemblea valuterà, poi, in relazione alla medesima esigenza, se non sia opportuno dettare norme espresse sull'intervento *ad adjuvandum*".

<sup>9</sup> Corte cost., sent. n. 13/1960: "In proposito si deve rilevare che la Corte esercita essenzialmente una funzione di controllo costituzionale, di suprema garanzia della osservanza della Costituzione della Repubblica da parte degli organi costituzionali dello Stato e di quelli delle Regioni. È vero che la sua attività si svolge secondo modalità e con garanzie processuali ed è disciplinata in modo da rendere possibile il contraddittorio fra i soggetti e gli organi ritenuti più idonei, e pertanto legittimati, a difendere davanti ad essa interpretazioni eventualmente diverse delle norme costituzionali."; sent. n. 163/2005: "Nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, infatti, ciò che forma oggetto di scrutinio – e dunque di contraddittorio – è la conformità alla Costituzione o ad una legge costituzionale di una norma avente forza di legge, in correlazione, peraltro, con le posizioni soggettive che quella norma ha coinvolto nel giudizio principale, o che in relazione ad esso possono venir coinvolte".

<sup>10</sup> Si veda la normativa vigente che, all'art. 1, comma 5-*bis*, prevede che: "[l]'appello è proponibile dalle parti, dal procuratore regionale competente per territorio o dal procuratore generale" d.l. n. 453 del 1993, conv., con mod., dalla legge n. 19 del 1994 e all'art. 2, comma 3, del medesimo decreto-legge che: "[i]l procuratore generale coordina l'attività dei procuratori regionali [...]" (norme certamente applicabili anche nel caso della Regione Siciliana, ai sensi dell'art. 108 della Costituzione, che pone una riserva assoluta di legge in tema di ordinamento giudiziario e con riferimento ad "ogni magistratura", Corte cost. n. 76/95, n. 303/94, n. 10/93, n.43/82); così, Corte conti, SS.RR. n. 3/D/98; si veda anche la deliberazione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti n. 305 dell'11/11/2020: "l'ufficio in premessa e il posto di funzione del titolare si conferma essere denominati, rispettivamente, "Ufficio di Procura generale presso la Sezione giurisdizionale regionale d'appello per la Regione Siciliana" e "Presidente di Sezione titolare dell'Ufficio di Procura generale presso la Sezione giurisdizionale regionale d'appello per la Regione Siciliana". Si veda anche l'art. 12, commi 2 e 3, c.g.c.: "2. Le funzioni di pubblico ministero innanzi alle sezioni riunite e alle sezioni giurisdizionali d'appello della Corte dei conti sono esercitate dal procuratore generale o da altro magistrato assegnato all'ufficio. 3. Il procuratore generale coordina, anche dirimendo eventuali conflitti di competenza, l'attività dei procuratori regionali e questi ultimi quella dei magistrati assegnati ai loro uffici.". In dottrina, G. BATTAGLINI, *Sulla partecipazione del pubblico ministero del giudizio a quo al processo costituzionale incidentale*, in *Giust. pen.*, 1981, III, 543.

<sup>11</sup> M. PIERONI, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale e la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di costituzionalità in tale sede*, in *Questioni aperte nei rapporti tra Stato e Regioni*, a cura di D. DE PETRIS e C. PADULA, p. 281 ss., Padova, 2023.

<sup>12</sup> Con riferimento al caso esaminato, sentenza n. 1/2024, come anche in quello di cui alla sentenza n. 9/2024, il rapporto di coordinamento era tra Procuratore Generale della Corte dei conti e il titolare dell'Ufficio di Procura generale presso la Sezione giurisdizionale regionale d'appello per la Regione Siciliana (si tratta dunque di un unico Ufficio quello della Procura generale); con riferimento alla sentenza n. 39/2029, il rapporto di coordinamento era tra Procuratore Generale della Corte dei conti e il Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della Regione Molise.

fa parte dell'Ufficio unico della Procura generale, costituisce “parte”<sup>13</sup> necessaria e obbligatoria<sup>14</sup>; c) il Procuratore generale sembrerebbe, dunque, da intendere come “parte in senso sostanziale”<sup>15</sup> nel giudizio di parificazione, già evocabile nel giudizio in via incidentale; d) anche l'interesse del Procuratore generale al rispetto del diritto obiettivo, sulla base della vigente disciplina (come si è visto: i) unicità dell'Ufficio di Procura; ii) non indifferenza dell'interesse del Procuratore generale circa il rispetto del parametro del

<sup>13</sup> La definizione del Giudizio di parificazione quale momento conclusivo del ciclo dei controlli attribuiti alla Corte dei conti sul ciclo del bilancio dello Stato e delle Regioni trova conferma anche nella più recente giurisprudenza costituzionale (cfr. anche, Corte cost., sent. n. 184/2022, punto del *diritto*). L'approfondimento del tema non è qui consentito dati i limiti di una nota a sentenza, che riguarda altra materia. tuttavia, preme qui evidenziare, senza alcuna pretesa di esaustività, che, come anche chiarito dalla giurisprudenza della Corte dei conti sia di controllo (SS.RR., delib. n. 5/2022) sia giurisdizionale in speciale composizione (SS.RR. spec. comp., sent. n. 20/2021), il giudizio di parificazione si configura quale *factio litis* (nel giudizio di parificazione “la lite è una creazione legale”, cfr. punto 5.1. del *diritto*, delle SS.RR. spec. comp., citata sent. n. 20/2021), sicché, la qualificazione di “parte” da intestare al Pubblico ministero contabile è da intendere quale soggetto, che per giurisprudenza consolidata, partecipa necessariamente al giudizio medesimo a garanzia del rispetto del diritto obiettivo (in specie dei parametri costituzionali e delle norme di legge) allo scopo di “accertare” contabilmente il risultato di amministrazione (cfr., ancora SS.RR. spec. comp., sent. n. 20/2021: “Oggetto del giudizio è infatti la richiesta di “validazione” del risultato di amministrazione, come evidenziato da costante giurisprudenza costituzionale (cfr. sentt. n. 189/2020, n. 138/2019 e n. 49/2018), con l'effetto di dichiarare gli effetti che per legge conseguono alla definizione del saldo” (punto 5.10 del *diritto*); “Di conseguenza, l'effetto dell'accertamento giurisdizionale, nel giudizio di parificazione del rendiconto regionale, consiste nel conferimento di certezza giuridica al risultato di amministrazione, che si proietta sugli esercizi successivi [...]” (punto 7.10 del *diritto*); in senso analogo, si veda anche Cass. civ., Sez. Unite, ord., n. 304/2023 (nono trattino dei *Motivi della decisione*); ma, anche, SS.RR. spec. com. sent. n. 7/2022: “[...] il Giudizio di parificazione “[h]a una funzione “accertativa”, di riscontro della conformità – in termini di regolarità–legittimità – dei “fatti” contabili rappresentati nel rendiconto rispetto ai parametri costituzionali ed alle norme dell'ordinamento giuridico-contabile vigenti nell'esercizio analizzato”. (punto, 1.1. del *diritto*); “Il fine del giudizio di “gravame” è la «tutela dell'interesse generale oggettivo alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale» (*ex pluribus*, Corte cost., sentenze n. 89 del 2017, n. 196 del 2018, n. 189 del 2020), da conseguire mediante verifica della correttezza dei riscontri, e delle correlate valutazioni, operati dalla competente Sezione regionale a valere sul rendiconto e sul relativo risultato di amministrazione” (punto 1.3. del *diritto*); “[...] l'effetto fondamentale [del giudizio di parificazione] è quello di dare certezza e rendere incontestabili saldi del rendiconto generale, ad una certa data (punto 2. del *diritto*); “Il giudizio di parificazione è dunque un processo di diritto obiettivo, che mira a restituire al sistema delle istituzioni e dei soggetti interessati un risultato contabile “certo”, non più contestabile [...] (punto 3.2. del *diritto*); il giudizio di parificazione “ha lo scopo di “validare” (C. cost. sentt. nn. 233 e 184/2022; cfr., anche sentt. n. 189/2020, n. 138/2019) e dare certezza giudiziaria ai saldi espressi a mezzo del rendiconto generale, ad una certa data (C. cost. sentt. n. 49/2018, n. 4/2020 e n. 244/2020)” (punto 3.2. del *diritto*); “Solo la “decisione” (art. 39 T.U. n. 1214/1934) del giudizio di parificazione in unico grado è quindi soddisfacente degli interessi indisponibili alla certezza del diritto del bilancio: tale decisione, nell'ambito di un unitario giudizio e processo, è infatti posta a protezione della “sincerità” (C. cost. sent. n. 157/2020) di un “bene pubblico” (C. cost. sent. n. 184/2016). (punto 3.2.2. del *diritto*); “Con la recente sent. n. 184/2022, infatti, la Consulta ha evidenziato che la pronuncia del giudice ha contenuto ed effetti vincolanti di tipo dichiarativo, collegati al richiamato principio. Sono invece solo indiretti (e cagionati *ope legis* dalla “legalità costituzionale-finanziaria”) gli obblighi conformativi che scaturiscono dalla eventuale rideterminazione del saldo (C. cost. sent. n. 184/2022, punto 5.2 *in diritto*). La decisione, infatti, deve soltanto dichiarare l'effettiva consistenza dei saldi ad una certa data, con «l'effetto di mettere a disposizione anche dell'ente controllato dati contabili corretti che riflettono le condizioni del bilancio a una certa data e incidono sul suo ciclo» (punto 3.2.3. del *diritto*), segnatamente delle norme ordinarie di cui Stato o Regioni abbiano fatto applicazione nella definizione, a consuntivo, dei conti e anche dell'ordito costituzionale che ne costituisce il quadro normativo di riferimento.

<sup>14</sup> Cfr., per tutte, Corte cost., sent. n. 121/1966: “L'art. 40 del ricordato testo unico (le cui regole risalgono all'art. 32 della legge 14 agosto 1862, n. 800, e all'art. 84 del R.D. 5 ottobre 1862, n. 884) dispone che la pronuncia di competenza della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato viene adottata da quel consesso a sezioni riunite “e con le formalità della sua giurisdizione contenziosa”, e perciò, tra l'altro, previa trattazione in udienza pubblica, con la partecipazione del procuratore generale, in contraddittorio dei rappresentanti dell'Amministrazione.” (punto 1 del *diritto*).

<sup>15</sup> Cfr., E. REDENTI, Il contraddittorio davanti alla *Corte costituzionale*, cit.

saldo strutturale che abbraccia l'intero comparto delle pubbliche amministrazioni - che ricomprende, ai sensi dell'art. 97, primo comma, Cost., il sottosettore delle amministrazioni locali, di cui all'art. 2, comma 1, lett. a), della legge n. 243 del 2012 - circa la tutela delle ragioni del pubblico erario in sede giurisdizionale, segnatamente sotto il profilo della tenuta dell'equilibrio dei bilanci delle pubbliche amministrazioni e della sostenibilità del debito pubblico di cui al citato art. 97, primo comma, Cost., non può dirsi “estraneo” agli esiti del giudizio di parificazione, talché anche l'interesse del Procuratore generale sembrerebbe da predicare come “qualificato”, come l'interesse riconosciuto al Procuratore Regionale; e) anzi, tale interesse è da ritenere rafforzato in capo al Procuratore generale, specie in sede di giudizio di parificazione, poiché i riflessi di eventuali squilibri di un rendiconto regionale possono ridondare anche: i) sulla tenuta del sistema degli equilibri finanziari della Repubblica (in via diretta, artt. 81, 97, 119 Cost.) nonché ii) sul rispetto di norme interposte statali di carattere trasversale (qual è il coordinamento finanziario) o riconducibili a competenza legislativa esclusiva statale (armonizzazione dei bilanci pubblici) in ordine alle quali, appunto, il Procuratore generale è intestatario dell'interesse alla complessiva tenuta degli equilibri di bilancio (art. 97, primo comma, Cost.) della Repubblica nelle sue diverse articolazioni (art. 114 Cost.); f) la partecipazione del Procuratore generale costituisce una garanzia per un esaustivo esame dei “motivi” che connotano la questione rimessa dal giudice *a quo* alla Corte, consentendo, anche per tale via, il pieno conseguimento di quel fine poziore cui tende la pronuncia di illegittimità costituzionale, e cioè la più approfondita conoscenza dei termini e delle conseguenze della questione sottoposta, dando ingresso, nel giudizio di costituzionalità, nei limiti del consentito, alle prospettazioni più competenti, anche per limitare eventuali, ulteriori rimessioni di analogo tenore, sollevabili in altri giudizi di parificazione di altre Regioni, tenuto anche conto dei caratteri dell'”autonomia” e “astrattezza” del giudizio di costituzionalità<sup>16</sup>.

3.5. Sulla base di quanto precede, tenuto conto: a) della struttura organizzativa unica dell'Ufficio del Procuratore generale della Corte dei conti e b) dell'interesse del Procuratore generale al rispetto del diritto obiettivo custodito dall'art. 97, primo comma, Cost., e dei parametri costituzionali ad esso sottesi, non può dirsi esaustiva la stringata motivazione, contenuta nella sentenza in commento, di inammissibilità dell'intervento del Procuratore generale nel giudizio di legittimità costituzionale in quanto egli non sarebbe titolare di un interesse differenziato poiché soggetto diverso rispetto al Presidente di Sezione titolare della Procura generale presso la Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, a cui va (in via esclusiva) riconosciuta la qualità di parte nel giudizio *a quo*.

Tale ragionamento, sembra, infatti, contenere un'interruzione logica, in quanto l'affermazione di insussistenza in capo al Procuratore generale di un “interesse qualificato” viene indirettamente correlata

---

<sup>16</sup> C. MEZZANOTTE, *Appunti sul contraddittorio nei giudizi davanti alla Corte costituzionale*, cit., p. 963.

ad un profilo neppure organizzativo (come si è visto l'Ufficio del Procuratore generale è unico) ma meramente territoriale, consistente nel fatto che il Procuratore generale è soggetto territorialmente diverso rispetto al Procuratore regionale; sicché l'insussistenza dell'interesse a partecipare al giudizio di legittimità costituzionale dipenderebbe, in modo non lineare (disputandosi al riguardo della sussistenza o meno di un interesse qualificato in capo al Procuratore generale), da un profilo di competenza territoriale.

#### **4. (segue, la decisione nel merito): sulla prevalenza o meno dei principi dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica rispetto a quello dell'equilibrio**

Ma ciò che della sentenza in commento maggiormente rileva è l'analisi della scelta operata dal redattore circa l'“ordine logico” (punto 4 del *diritto*) dell'esame delle questioni sottoposte al Giudice delle leggi, il cui esito è stata, come si è visto, la declaratoria di incostituzionalità della norma regionale.

Di sicuro c'è da riflettere sull'*iter* argomentativo seguito dalla sentenza nel rapporto, da un lato, tra i principi costituzionali di cui all'armonizzazione dei bilanci ed al coordinamento della finanza pubblica e, dall'altro, tra detti principi e quelli concernenti gli equilibri di bilancio, la copertura finanziaria delle leggi e più in generale l'obbligo di adeguamento alle regole europee in tema di saldi-obiettivo. E bisogna riconoscere, su di un piano sistematico, a questo riguardo, che proprio la dichiarata coerenza della pronuncia rispetto alla pregressa giurisprudenza della Corte finisce con il costituirne un profilo problematico, essendo, quest'ultima, in estrema sintesi, caratterizzata da un'impostazione dell'assetto dei principi costituzionali posti a salvaguardia della finanza pubblica tale da conferire preminenza, all'interno delle norme costituzionali in materia, a quelle di cui all'armonizzazione (prima) ed al coordinamento finanziario (poi), invece che a quelle che rinviano alla cogenza dei saldi-obiettivi in linea con la normativa comunitaria, cui le prime sarebbero funzionali.

Come è noto, infatti, nell'ambito delle numerose norme in materia di finanza pubblica, la Carta presenta due blocchi di disposizioni, di cui il primo riferito al secondo e terzo comma dell'art. 117 (rispettivamente, armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica) ed il secondo riferito, in via diretta, agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, i quali, in sintesi, ruotano intorno al principio dell'equilibrio di bilancio per tutto il conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento comunitario (alle cui prescrizioni fa rinvio mobile l'art. 117, primo comma, ad es., oltre che i richiamati artt. 97, primo comma, 81, primo comma, e 119, primo comma, Cost.). Ciò che va sottolineato, in tale contesto, è che la Corte, come conferma la sentenza 1/2024, in sede di giudizio sui ricorsi aventi ad oggetto norme asseritamente tali da creare problemi di gestione dei saldi, ha ritenuto invece prioritario ed anzi sufficiente parametrarsi al primo blocco di disposizioni (armonizzazione e

coordinamento), il che ha consentito ad essa di dichiarare assorbiti i profili inerenti il secondo blocco di norme (equilibri di bilancio).

Per entrare nel merito circa il filo comune che percorre trasversalmente la giurisprudenza della Corte in queste materie, nei termini esposti e così come confermati dalla sentenza in esame, ai fini di una prima valutazione al riguardo, è necessario anzitutto individuare un profilo sistematico e successivamente calare le considerazioni che ne derivano nel caso di specie relativo alla pronuncia.

#### a) Profili di principio

Partendo dal metodo, il nodo di fondo da sciogliere presenta, dunque, una caratterizzazione abbastanza chiara: l'eventuale mancato o insufficiente contenimento della spesa pubblica potrebbe rappresentare, secondo la posizione della Corte di accoglimento del ricorso, una violazione *in primis* del principio dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e anche del coordinamento della finanza pubblica (in via autonoma o in combinato disposto, come più avanti si chiarirà, v. punto b1), secondo un percorso motivazionale - peraltro (come si vedrà) solo apparentemente - coerente con la giurisprudenza in tal senso. La pronuncia in esame espressamente ribadisce una pregressa linea interpretativa della Corte, per quanto riguarda il “*Considerato in diritto*”, sia al punto 4 in riferimento all'armonizzazione dei bilanci pubblici, sia al punto 5 in riferimento al coordinamento della finanza pubblica. Nella fattispecie oggetto della sentenza la censura concernerebbe la mancata destinazione delle risorse al soddisfacimento dei LEA da parte di una Regione in piano di rientro dal disavanzo, proprio per violazione dei suddetti due parametri (armonizzazione e coordinamento), in ciò ponendosi in contrasto con il disposto di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, che nella prospettazione della Corte, costituirebbe disposizione di garanzia della destinazione del Fondo sanitario regionale ai LEA.

Il quesito sistematico che si pone al riguardo è, in primo luogo, se una tale fattispecie (ovvero altre similari) comporti o meno in via prioritaria la violazione del blocco di disposizioni costituzionali afferente all'armonizzazione ed al coordinamento (nei termini prima riassunti), a tal punto da implicare l'assorbimento del profilo riguardante il secondo blocco di disposizioni costituzionali (equilibrio dei bilanci in linea con le prescrizioni comunitarie), ovvero se *in primis* si debba analizzare la sussistenza della violazione (come si è visto, invece, assorbita dalla Corte) di questo secondo complesso di norme parimenti di rango costituzionale, con eventuale assorbimento - inversamente a quanto effettuato - dei profili riguardanti l'armonizzazione ed il coordinamento.

Si è di fronte, come è facilmente intuibile, ad un passaggio-chiave nell'interpretazione che viene data dalla novella costituzionale del 2012 e dunque del complesso delle norme costituzionali in vigore in materia di

finanza pubblica. Tutto ciò nel presupposto (non dimostrato) che una fattispecie come quella oggetto della sentenza effettivamente violi parametri costituzionali.

Il punto di partenza dell'analisi consiste, dunque, nel fatto che la Corte sostenga la preminenza del primo profilo (armonizzazione e coordinamento), a tal punto da ritenere assorbibile il secondo (equilibri di bilancio). Il che consente di osservare che, in base a detta giurisprudenza, il complesso di norme in tema di equilibrio di bilancio in base agli *input* europei finisce immancabilmente con lo scivolare in una sorta di cono d'ombra, come deriva dal proclamato assorbimento, il cui presupposto consiste dunque nell'eshaustività della lesione, in caso di asserito, insufficiente contenimento della spesa pubblica, dei soli principi dell'armonizzazione e del coordinamento.

È su questa linea giurisprudenziale che quindi occorre effettuare una qualche riflessione.

A fronte di una tale chiara e coerente impostazione della Corte è legittimo porre il problema, infatti, se essa non possa essere messa in discussione proprio sotto l'angolazione della presunta exhaustività del richiamo all'armonizzazione e al coordinamento, a detrimento (prescindendo da un esame previo) delle altre disposizioni costituzionali, comunque evocate dal rimettente, da cui derivano vincoli quantitativi sulla finanza pubblica interna. E quindi appare del tutto plausibile porre il problema se l'ordine di valutazione fissato dalla Corte nella sequenza delle disposizioni costituzionali da assumere quale parametro ai fini delle decisioni su dette fattispecie non possa essere visto *a contrariis* in un'ottica di ribaltamento e di capovolgimento dei termini in cui esso è stato prospettato dal giudice *a quo* ed è stato dalla Corte accolto, ossia se i parametri preminenti (e quindi da esaminare in priorità logica) debbano consistere - invece - nelle disposizioni che dettano (con rinvio dinamico) vincoli quantitativi alla finanza pubblica domestica, con conseguente assorbibilità del profilo di cui all'armonizzazione ed al coordinamento.

In altre parole, si può fondatamente sostenere che gli eventuali problemi di insufficiente o manchevole contenimento della spesa indotti da normative primarie vadano prioritariamente giudicati in base all'osservanza o meno degli obblighi eurounitari quali trovano ingresso nel nostro ordinamento, in particolare, con il gruppo delle disposizioni costituzionali prima richiamate (art. 117, primo comma, in via indiretta, 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, in via diretta), non risultando invece sufficiente assumere per essi - come sovente è dato riscontrare nella giurisprudenza costituzionale - i citati parametri costituzionali di cui all'armonizzazione ed al coordinamento, nel momento in cui assumono, questi ultimi, una funzione subalterna e strumentale rispetto ai primi.

Milita nel senso della reinterpretabilità nei termini qui prospettati dell'ordine da seguire tra i due blocchi di disposizioni costituzionali qui considerati la semplice constatazione per cui, a partire dal decennio scorso (più o meno), i paesi della UE - e dunque anche il nostro ordinamento interno - risultano inseriti

in una serie di vincoli di carattere quantitativo in termini di obiettivi di finanza pubblica dai quali non ci si può discostare se non incorrendo in sanzioni (i noti “braccio preventivo” e “braccio correttivo” del Patto di stabilità e crescita). Non è un caso, d’altro canto, che nella nostra Carta costituzionale sussistano ben tre disposizioni precipue in materia di finanza pubblica, ossia i citati primi commi degli artt. 97, 117 e 119 (a tacere dell’art. 81 e dell’ancor più vasto art. 11, primo comma<sup>17</sup>), i quali, nell’affermare il medesimo principio dell’obbligo di una finanza pubblica al nostro interno coordinata con le prescrizioni eurounitarie, testimoniano “indefettibilmente” la scelta di fondo del nostro legislatore costituzionale a favore di conti pubblici in linea con dette prescrizioni, peraltro sulla base di una felice opzione, a suo tempo assunta, nel senso di un rinvio mobile<sup>18</sup> all’ordinamento comunitario, senza indicazione quindi di parametri quantitativi (a differenza per esempio dell’esperienza tedesca). Quadro, questo, in via di rafforzamento, peraltro, con la nuova *governance* europea approvata nell’aprile del 2024.

Del resto, sulla base di un quanto mai opportuno metodo di ricerca improntato ad un tratto di stampo originalistico più che evoluzionistico e volto, dunque, a far riferimento agli intenti del legislatore del tempo (c.d. “atti preparatori” nonché la temperie complessiva in cui si inserisce l’approvazione di una riforma)<sup>19</sup>, non è difficile ricostruire l’antefatto della novella costituzionale del 2012<sup>20</sup>, che consisteva nella volontà di porre al massimo livello della gerarchia delle fonti l’obiettivo dell’equilibrio di bilancio, per assicurare i *partners* UE circa il rispetto dei parametri di *deficit* e di debito<sup>21</sup>. Chiare intenzioni, queste, che non è possibile ignorare e che forniscono le chiavi interpretative per cogliere la *ratio* dell’ordinamento in vigore e della novella del 2012, quindi.

Da queste considerazioni deriva che, nella prevalenza delle fonti ai fini delle decisioni su fattispecie di costituzionalità o meno di leggi in materia di finanza pubblica tali da dar luogo ad asserite manchevolezze sotto il profilo del contenimento delle spese, emerge in termini evidenti la priorità assiologica delle norme

---

<sup>17</sup> Si veda, Corte cost., sent. n. 183 del 1973.

<sup>18</sup> G. BARILE, *Costituzione e rinvio mobile*, Padova, 1987.

<sup>19</sup> Metodo che andrebbe ripristinato a fronte di una tendenza intesa, invece, ad aggiungere nelle interpretazioni superfetazioni quali naturalmente si stratificano nel corso del tempo, sol per il fatto che cambiano le circostanze.

<sup>20</sup> V. “L’obbligo di pareggio di bilancio nel diritto dell’Unione europea: l’introduzione del principio nella Carta costituzionale”, a cura di M. PIERONI e O. PORCHIA, maggio – 2012, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it) Studi e ricerche, *Organizzazione dello Stato*.

<sup>21</sup> Cfr. la relazione illustrativa della prima proposta di legge d’iniziativa parlamentare (A.C. 4205), presentata il 23 marzo 2011, che testualmente recitava, tra l’altro: “L’Unione europea, la Banca centrale europea e il Fondo monetario internazionale esigeranno che l’Italia riduca drasticamente le spese pubbliche e le prestazioni sociali e che svenda i suoi attivi. Il rischio è quello che inizi una guerra tra le generazioni. Le istituzioni politiche italiane rischieranno di non reggere e con esse la classe politica. È indispensabile cominciare subito e la presente proposta di legge costituzionale di modifica all’articolo 81 della Costituzione va in questa direzione”. Non dissimile era la direzione del successivo testo coordinato preparato dalle competenti Commissioni parlamentari e tale da assorbire altre proposte di legge, tra cui una a firma del Governo (A.C. 4620), la cui lunga ed articolata relazione illustrativa per l’Assemblea sottolineava, tra l’altro, che “la riforma che stiamo esaminando ha un solo fondamentale obiettivo: assicurare il rispetto, a livello nazionale, dei principi e delle regole stabiliti dal Trattato di Maastricht e dal Patto di stabilità e crescita per i Paesi che hanno aderito all’euro. Il pareggio di bilancio è funzionale, in una prospettiva di medio periodo valida per tutti i Paesi dell’euro, ad assicurare il rispetto dei parametri europei in termini di deficit e di debito pubblico”.

costituzionali che rinviano a vincoli quantitativi, sicché i descritti principi costituzionali della armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica ben finiscono con il poter essere inquadrati in una prospettiva alquanto peculiare, come tali, cioè, da svolgere un ruolo in qualche modo funzionale rispetto alle priorità di cui al profilo squisitamente e semplicemente quantitativo circa la conformità dei risultati finanziari del conto delle pubbliche amministrazioni rispetto ai vincoli comunitari.

In altre parole, il punto-chiave nell'approccio da seguire nella disamina della costituzionalità o meno di una norma primaria asseritamente incoerente rispetto agli obiettivi di contenimento della spesa, anche in presenza di vincoli di finalizzazione, dovrebbe consistere nell'analisi della sua coerenza o meno rispetto all'obiettivo preminente della nostra Carta in termini di tenuta dei saldi-obiettivo avuto riguardo alla normativa comunitaria, non dunque, prioritariamente - questo è il punto-chiave sul piano metodologico della ricostruzione sistematica - rispetto alle esigenze (parimenti costituzionali) di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica (anche perché, se la finalità della spesa è obbligatoria, la conseguente necessità di stanziamenti aggiuntivi implica la messa in pericolo dei saldi-obiettivo prima ancora dell'armonizzazione dei bilanci e comunque, di conseguenza, del coordinamento di questi ultimi, con il che il cerchio si chiude).

Ciò conferma pertanto il fatto di assumere ragionevolmente che tali ultime esigenze (armonizzazione e coordinamento, o meglio - come si vedrà - coordinamento e armonizzazione, in quanto il secondo ambito materiale è “servente”<sup>22</sup> rispetto al primo) svolgano - pertanto - una funzione ancillare, strumentale, funzionale rispetto all'intento di fondo della novella costituzionale del 2012 nei termini prima enucleati (allineamento della nostra finanza pubblica agli obiettivi di debito e di *deficit* così come derivanti dall'ordinamento comunitario). Impostazione, questa, invariata peraltro oggi, con la nuova *governance* europea, ma anzi per certi versi rafforzata.

E' del tutto evidente dunque che, in ordine ad una efficace impostazione e gestione di una finanza pubblica (unitariamente considerata) in linea con gli obiettivi derivanti dall'esterno nei loro aspetti quantitativi (e cioè in relazione al rinvio dinamico ai parametri eurounitari), non possano non esservi annoverati degli strumenti a ciò funzionali, come, da un lato, l'armonizzazione dei bilanci pubblici, non

---

<sup>22</sup> La giurisprudenza della Corte costituzionale ha chiarito che l'armonizzazione dei bilanci pubblici (che si colloca contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al coordinamento della finanza pubblica) è finalizzata a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci (sentenze n. 167/2021; n. 184 del 2016; n. 80/2017). In senso analogo, sent. n. 190 del 2022, secondo cui il parametro costituzionale dell'armonizzazione dei bilanci «per effetto delle strette interrelazioni tra i principi costituzionali [...] è servente al coordinamento della finanza pubblica [...]».

casualmente di competenza esclusiva dello Stato, e, dall'altro, il coordinamento della finanza pubblica, non casualmente di competenza concorrente, in quanto tale da dover coinvolgere necessariamente le autonomie (art. 5 Cost.). Ma si tratta però pur sempre di strumenti in vista di obiettivi di merito.

#### a1) L'armonizzazione dei bilanci pubblici

Infatti, sempre in vista del rispetto dei vincoli quantitativi, per il primo versante (armonizzazione) sarebbe certo incongruo disporre contemporaneamente di definizioni “anarchiche” da parte delle singole Regioni, per es., in merito ad istituti contabili di base, come l'impegno ed il pagamento (ma non solo, ovviamente) ovvero circa la stessa configurazione dei bilanci. Il tutto con l'inevitabile conseguenza, pertanto, per cui i prospetti contabili delle autonomie non possono che risultare doverosamente tra di loro armonizzati nella loro configurazione sia formale che sostanziale, espungendo dall'ordinamento gli incongrui “dialetti contabili”, proprio per evitare che ciascun ente ne esprima uno proprio con definizioni ed impostazioni autonome, il che ne impedirebbe la comparabilità e la coordinabilità (la *vulgata* va infatti nel senso che i bilanci pubblici debbano risultare omogenei, confrontabili ed aggregabili).

Merita di essere ricordato, in tema di introduzione di obblighi nel senso dell'armonizzazione dei bilanci pubblici di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e alle connesse normative di cui ai due decreti legislativi nn. 91 del 31 maggio 2011 e 118 del 23 giugno 2011<sup>23</sup>, che si trattava di far fronte, infatti, tanto alle carenze di uniformità delle procedure e dei sistemi contabili, anche da parte di enti appartenenti allo stesso comparto, che utilizzavano strutture e schemi di classificazione eterogenei sia dei bilanci di previsione che dei conti consuntivi, quanto alla mancanza di coordinamento dei principi contabili generali con quelli per il consolidamento dei conti delle amministrazioni pubbliche. Andavano soddisfatte peraltro anche esigenze legate al superamento delle difficoltà in ordine alla verifica della rispondenza dei conti pubblici alle condizioni previste dalla normativa comunitaria in materia di disavanzi pubblici eccessivi nell'ottica di una maggiore trasparenza e affidabilità dei dati della finanza pubblica, nonché, infine, alla problematicità nel poter ottenere un necessario grado di conoscenza e controllo della spesa pubblica<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Rispettivamente, in attuazione delle leggi n. 196, art. 2, comma 1, e 42, art. 2, del 2009.

<sup>24</sup> Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, Temi dell'attività parlamentare, voce “Armonizzazione dei sistemi contabili della Pubblica Amministrazione”. Laddove chiaramente sintetizzato che per far fronte alle riportate finalità il citato decreto legislativo n. 91 recava rilevanti innovazioni alla disciplina delle procedure contabili, che venivano così sintetizzate. Si prevedeva anzitutto l'obbligo, nei confronti delle predette pubbliche amministrazioni, di conformare i propri ordinamenti finanziari e contabili ai principi generali contabili descritti nell'allegato 1 del decreto legislativo e definiti come “regole fondamentali di carattere generale”. Si introduceva, poi, quale novità ai fini del consolidamento e monitoraggio dei conti nelle fasi di previsione, gestione e rendicontazione, il Piano dei conti integrato, per gli enti che adottano un regime di contabilità finanziaria, costituito da conti che rilevano, contestualmente, entrate e spese, sia in termini di contabilità finanziaria, sia in termini di contabilità economico patrimoniale (il Piano è redatto in base a criteri comuni di contabilizzazione e le relative voci – da definirsi nel rispetto della disciplina relativa all'applicazione del protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi – costituiscono la struttura di riferimento per la predisposizione dei documenti contabili e di finanza pubblica della pubbliche amministrazioni. Inoltre, le codifiche del sistema di rilevazione

È di tutta evidenza, dunque, come l'armonizzazione dei bilanci pubblici non possa se non essere inquadrata non solo come uno strumento preliminare e presupposto ai fini del controllo della finanza pubblica tenuto conto dei vincoli eurounitari, ma anche quale *prius* rispetto all'ambito materiale del coordinamento finanziario, nei limiti in cui ne garantisce la trasparente rappresentazione sul piano squisitamente contabile, consentendo una conoscibilità aggregata dei dati della spesa sull'intero territorio nazionale, non senza, ancora una volta, rimarcare che tanto l'uno (armonizzazione, nei termini indicati) quanto l'altro (coordinamento) parametro sono ontologicamente funzionali al raggiungimento di risultati in termini di finanza pubblica complessiva.

#### a2) Il coordinamento della finanza pubblica

Ma lo stesso si può semplicemente rilevare per l'altro parametro evocato: il coordinamento della finanza pubblica, verso cui si sposta dunque, inevitabilmente, il discorso. Laddove non può non essere sottolineato come tale parametro non possa che significare ed implicare la possibilità, senza ostacoli, di calare a livello di sottosectori (ossia, essenzialmente, le amministrazioni centrali e le autonomie, con le cifre di riferimento) gli obiettivi quantitativi macrofinanziari relativi a tutto il conto consolidato della pubblica amministrazione, a loro volta da regolare in base ai vincoli di cui all'ordinamento europeo.

A tale ultimo riguardo merita di essere ricordato che risulta vigente l'apposito art. 8 della legge di contabilità prima citata n. 196 del 2009, a norma del quale le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali determinano gli obiettivi dei propri bilanci annuali e pluriennali in coerenza con gli obiettivi programmatici risultanti dal DEF e, nella Nota di aggiornamento al DEF, viene definito il quadro di riferimento normativo per il concorso agli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti territoriali, concorso che deve essere caratterizzato da stabilità, coerenza, conformità ai parametri europei

---

degli incassi e dei pagamenti della pubblica amministrazione SIOPE sono adeguate alla struttura del piano dei conti. Inoltre, per le amministrazioni pubbliche tenute al regime di contabilità civilistica, si prevedeva la definizione di una tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio, volta a consentire la trasformazione dei dati economico-patrimoniali in dati di natura finanziaria (in tale ambito, si stabiliva l'obbligo di predisporre: un *budget* economico previsionale; un rendiconto finanziario in termini di liquidità; un conto consuntivo finanziario in termini di cassa, coerente con l'articolazione del piano dei conti integrato; è quindi prevista una riclassificazione dei dati contabili di tali enti secondo il citato sistema di codifica degli incassi e dei pagamenti SIOPE). Si prescriveva il generale obbligo per le amministrazioni pubbliche di adottare una rappresentazione dei dati di bilancio che evidenziasse le finalità della spesa secondo una omogenea classificazione per missioni e programmi. I programmi sono coordinati con la classificazione economico funzionale COFOG adottata in ambito europeo (codificazione di secondo livello). Si prevedeva, poi, la definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, secondo criteri e metodologie comuni alle diverse amministrazioni (in tale prospettiva, si introduce il "Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio", stabilendone anche il raccordo con i sistemi di misurazione delle performance previsti dalla legge n.15 del 2009 e dai successivi decreti legislativi attuativi. Si disponeva, infine, l'avvio di un periodo di sperimentazione della durata di due esercizi finanziari a partire dall'anno 2013, avente ad oggetto una nuova configurazione del principio della competenza finanziaria, secondo cui le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate, che danno luogo a entrate e spese per l'ente di riferimento, sono registrate nelle scritture contabili con l'imputazione all'esercizio nel quale esse vengono a scadenza.

e rispetto dell'autonomia gestionale degli enti: ciò nell'intesa che, in armonia con gli obiettivi nazionali, articolati per sottosettori, siano definiti gli interventi necessari per il loro conseguimento distintamente per regioni, province e comuni.

Anche in questo secondo caso, relativo al parametro di cui al coordinamento della finanza pubblica, appare di tutta evidenza, in definitiva, come si tratti di metodologie di intervento preliminari e funzionali alla agibilità di una gestione della spesa pubblica, nelle componenti Stato e Regioni, coordinata (appunto) ed al raggiungimento di risultati in termini di finanza pubblica complessiva in linea con le prescrizioni e le intese di cui al contesto istituzionale europeo.

L'ordine logico parte, dunque, dalla necessità di aderire ai limiti di bilanci imposti dall'esterno, il che presuppone, sul piano tecnico, bilanci armonizzati ed una finanza pubblica coordinata. In sostanza, si tratta del ribaltamento della logica della giurisprudenza costituzionale.

b) Conseguenze sulla sentenza n.1 del 2024:

b1) *il punto 4 del "Considerato in diritto" rispetto all'armonizzazione dei bilanci*

Calando ora la linea di ragionamento qui esposta nella fattispecie di cui alla sentenza n. 1 in esame, ne va rilevato, in primo luogo, il peculiare andamento motivazionale, tale da capovolgere l'ordine dell'esame delle tre diverse questioni sollevate dalla Corte rimettente, discostandosi, per i profili concernenti il rapporto coordinamento finanziario/armonizzazione dei bilanci pubblici, dalla giurisprudenza pregressa della stessa Corte ed invertendone la correlazione, che (secondo la finora consolidata giurisprudenza della Corte<sup>25</sup>) vede il secondo termine del rapporto (l'armonizzazione) come "servente" rispetto al primo (il coordinamento) ed anzi ne evidenzia l'autonomo ed equiordinato operare.

Invero, nella sentenza in commento, la disposizione di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 assume una valenza di norma sostanziale di riferimento per stabilire il "perimetro sanitario" alimentabile con risorse del Fondo sanitario regionale e dunque stabilendo un vincolo stretto di destinazione tale da limitare dette risorse al finanziamento dei LEA.

In tal modo, per la prima volta, la Corte, discostandosi dall'*iter* motivazionale delle stesse pronunce richiamate al punto 4 del *Considerato in diritto* (sentt. nn. 233/2022 e 132/2021), attribuisce in tal modo all'armonizzazione una valenza autonoma ed equiordinata rispetto alle norme di coordinamento finanziario, che, invece, in base alla stessa giurisprudenza costituzionale (come si è detto) costituiscono parametro sostanziale, rispetto a cui è strumentale la contabilità armonizzata al fine della relativa rappresentazione contabile; talché, il rapporto ancillare tra norme-principio di coordinamento finanziario e norme di contabilità armonizzata risulta interrotto e anzi risulta capovolto nella sentenza in esame.

---

<sup>25</sup> Cfr. precedente nota 22.

La conseguenza non è di poco conto: il perimetro sanitario dei LEA senza un ancoraggio definitorio affidato a norme di coordinamento finanziario (come nelle altre pronunce della Corte) finisce con l'essere rimesso al mero arbitrio dell'interprete del citato art. 20, che potrebbe a piacimento riempirne il contenuto, donde l'irragionevole conseguenza della vaghezza di un sicuro appiglio esegetico del concetto di "perimetro sanitario".

La vasta produzione della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di LEA risulta, come si è anticipato, sempre correlata a norme di coordinamento finanziario, come, ad esempio, nelle sentenze n. 132/2016 e (punto 8 del *diritto*), n. 132/2021 (punto 2.3.1. del *diritto*), n. 134/2023 (punti 4.2., 5.1. e 6 del *diritto*), che fanno esplicito rinvio alla disciplina di cui al d.lgs. n. 502 del 1992 in tema di "Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421" oltre che nelle sentenze n. 62/2020 (punto 4.2.1. del *diritto*), n. 36/2021 (punto 5.3. del *diritto*), n. 130/2020 (punti 3 ss. del *diritto*), n. 166/2020 (punto 3 del *diritto*), nella quali la Corte costituzionale, nell'individuazione dei LEA fa richiamo del d.P.C.m. 12 gennaio 2017 che definisce i nuovi LEA e sostituisce integralmente il d.P.C.m. 29 novembre 2001.

Altre pronunce della Corte costituzionale, rimarcando il congiunto operare del coordinamento e della servente disciplina armonizzata, evocano peraltro la locuzione di "combinato disposto" tra l'uno e l'altro ambito materiale (Corte cost. n. 142/2021, punto 2 del *diritto*; n. 62/2020, punto 4.2.1. del *diritto*).

Date queste premesse logico-motivazionali, la pronuncia in commento si presenta come eccentrica rispetto alla nozione di armonizzazione come (già) declinata dalla stessa Corte costituzionale e cioè quale ambito materiale finalizzato a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci (così, per tutte, sent. n. 184/2016, punto 2.1. del *diritto*). In altre parole, per la prima volta la Corte dà preminenza al parametro dell'armonizzazione, riconoscendo ad esso una sua autonomia.

Il capovolgimento logico - dunque - tra norme interposte di armonizzazione e di coordinamento finanziario determina una problematica persuasività circa la riconduzione della voce di spesa oggetto del dubbio espresso dal rimettente al c.d. "perimetro sanitario", in quanto, in difetto del richiamo di una puntuale disposizione legislativa statale espressiva di coordinamento finanziario, la norma statale di armonizzazione (art. 20) viene, impropriamente, a trasformarsi, da disposizione armonizzata, in disposizione definitoria del perimetro medesimo. Si ricorda che in base alla pregressa consolidata giurisprudenza costituzionale in materia, detto perimetro è definibile, invece, propriamente, sulla base di

norme interposte di coordinamento finanziario, rimanendo affidata alle norme statali di armonizzazione la corretta rappresentazione contabile delle risorse destinate ai LEA, evitandone sviamenti dal “perimetro sanitario” o dispersioni ad altre finalità. Insomma, nel passato la Corte ha ritenuto preminente il coordinamento sull’armonizzazione, mentre ora si orienta su una posizione inversa.

In altre parole, la norma di armonizzazione vale a garantire l’esatta perimetrazione delle risorse finanziarie vincolate alla finalità sanitaria; ma, come è dato evincere dalla pregressa giurisprudenza costituzionale (si veda nota 22), la qualificazione del carattere sanitario o meno di una spesa è riservata alle norme statali di coordinamento finanziario. Peraltro, eventualmente, tale norma potrebbe essere oggetto di impugnativa diretta (giudizio in via di azione) da parte della regione che dovesse ritenersi ridimensionata nella propria riserva di potestà legislativa, laddove, ad esempio si contestasse: a) la riconducibilità della norma nell’ambito materia di cui all’art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. (c.d. LEP); b) il carattere di dettaglio della norma statale, laddove la norma oggetto di contenzioso fosse qualificata da ricondurre nell’ambito materiale “tutela della salute” (art. 117, terzo comma, Cost.); sicché, appunto, la normazione armonizzata deve propriamente considerarsi come “servente” (cfr. Corte cost.), funzionale rispetto alla norma di coordinamento, benché di esclusiva competenza statale, rispetto alla seconda.

Ma manca soprattutto qualsivoglia ancoraggio di tipo quantitativo, il quale avrebbe dovuto costituire il vero parametro cui ancorare ogni tipo di giudizio, con la conseguente priorità, dunque, almeno dell’art. 97, primo comma, Cost. Infatti, ancorché i relativi profili sia stati assorbiti (come prima riportato), merita di essere ricordato, sul piano metodologico, che, quando si giudica una norma per violazione di obblighi finanziari, occorre che questi ultimi siano quantificati e non generici, da un lato, e che, *per tabulas*, risulti che la coppia oneri-coperture di cui alla norma interessata risulti espressa in cifre, con la relativa relazione tecnica, in modo tale da rappresentare la base su cui si innesta la sentenza per i profili di copertura. Nella fattispecie di cui alla pronuncia, si rileva semplicemente che non esiste alcuna stima del fabbisogno legato ai LEP, per cui manca il presupposto per ritenere un limite (ovvero un flusso di risorse previsto) come violato, in assenza di quantificazioni.

Invero, la relazione funzionale della disposizione armonizzata rispetto a quella di coordinamento e comunque la fattispecie oggetto della sentenza non necessariamente dovrebbero implicare un dubbio di legittimità costituzionale di una norma regionale che, incidendo nella materia dei LEA, non ne chiarisse le modalità di rappresentazione contabile; e ciò per una ragione di fondo.

Difatti, una volta individuata la norma interposta statale di coordinamento finanziario qualificatrice delle spese riconducibili nel perimetro sanitario e cioè quelle norme idonee a stabilire “quale sia la spesa sanitaria da ricondurre nel perimetro” unitamente alle norme statali che definiscono i LEP (art. 117,

secondo comma, lett. m, Cost.)<sup>26</sup>, la norma di armonizzazione (art. 20 d.lgs. n. 118/2011<sup>27</sup>) - che definisce “il come rappresentare contabilmente quel perimetro” - opererà senza necessità che il legislatore regionale replichi quella norma di armonizzazione, anche in considerazione della riserva di competenza legislativa esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.).

L'ente regionale è, dunque, solo chiamato ad uniformarsi alle prescrizioni dell'armonizzazione contabile; ne consegue che le modalità di contabilizzazione dei LEA e la loro riconducibilità nel “perimetro sanitario” sono già contenute nella richiamata legislazione del d.lgs. n. 118; sicché, di tale normativa l'amministrazione regionale deve semplicemente dare attuazione, anche nel caso in cui il legislatore non replichi le norme armonizzate già vigenti, anche perché di tale eventuale richiamo normativo non vi sarebbe alcuna necessità, operando, appunto, la generale disciplina armonizzata dello Stato.

Nel caso di specie, il percorso motivazionale della pronuncia risulta altresì problematico, oltre che incerto, anche per un ulteriore profilo, consistente in uno degli argomenti portati a difesa dall'Avvocatura regionale, del quale la Corte ha ritenuto il carattere non dirimente. Si tratta dell'asserita riconducibilità nell'area dei LEA delle funzioni assegnate dalla legislazione statale alle ARPA, tra cui, nella prospettazione regionale, talune riconducibili ai medesimi LEA. La Corte *sic et simpliciter* ha escluso che l'ARPA regionale possa esercitare funzioni riferibili ai LEA attraverso il mero richiamo del disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., laddove la Regione ha fatto, invece, puntuale richiamo al d.lgs. n. 502 del 1992 e all'Allegato 1 del medesimo decreto legislativo, nella parte in cui tra i LEA, detta legislazione statale, da qualificare (per giurisprudenza costituzionale consolidata) quale norma interposta di coordinamento finanziario, include anche la “prevenzione collettiva” (art. 1, comma 1, lettera a), che a sua volta, anche sulla base del citato Allegato 1, primo periodo, annovera la “sicurezza ambientale” affidata (anche) all'ARPA.

Certamente tale osservazione non può dirsi, di per sé, decisiva circa l'inclusione di parte delle funzioni svolte dall'ARPA tra i LEA e tuttavia, anche in questo caso, è necessario svolgere due notazioni: la prima,

---

<sup>26</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 132/2021: “Su tali basi, occorre, poi, ricordare che «il legislatore regionale non ha il potere di interferire nella determinazione dei LEA, la cui articolata disciplina entra automaticamente nell'ordinamento regionale afferente alla cura della salute, né tantomeno di differirne in blocco l'efficacia. Infatti, i costi, i tempi e le caratteristiche qualitative delle prestazioni indicate nel decreto e nelle altre disposizioni statali che si occupano di prescrizioni indefettibili in materia sanitaria comportano nei diversi ambiti regionali – attraverso una dialettica sinergia tra Stato e Regione (sentenza n. 169 del 2017) – un coerente sviluppo in termini finanziari e di programmazione degli interventi costituzionalmente necessari» (sentenza n. 72 del 2020)” (punto 2.2.1. del *diritto*).

<sup>27</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 132/2021: “Il citato art. 20, non solo impone una corretta quantificazione dei LEA attraverso una chiara e separata evidenza contabile delle entrate e delle spese destinate al loro finanziamento e alla loro erogazione, nonché delle entrate e delle spese relative a prestazioni superiori ai LEA, ma altresì (al comma 2, lettera a) prescrive alle Regioni di «accerta[re] ed impegna[re] nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, e le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate.» (punto 2.2.2. del *diritto*).

ovvia, è che la Corte accantona l'argomento difensivo della Regione in poche battute (punto 4.6. del *diritto*); la seconda è che lo fa in modo contraddittorio.

Infatti, la Corte non esclude in radice che talune funzioni dell'ARPA siano da collocare all'interno del "perimetro sanitario" (come peraltro fa la stessa Corte rimettente, laddove, in più occasioni censura la non "correlabilità" delle funzioni - o di talune funzioni - ARPA nell'ambito dei LEA), limitandosi a censurare la norma regionale nel senso che la stessa omette di "individuare puntualmente le risorse destinate a garantire i LEA" da parte dell'ARPA, così violando l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Appare evidente al riguardo, secondo una stretta logica giuridica, che prioritario è stabilire se l'ARPA regionale svolga anche funzioni riconducibili ai LEA (come si è visto, ipotesi non esclusa, anzi ammessa dalla Corte costituzionale ma anche dalla Corte rimettente); a tale valutazione (ove affermativa) dovrebbe seguire l'eventuale riconduzione (o correlazione contabile) della spesa in base alle modalità standardizzate e cioè quelle proprie della contabilità armonizzata alle funzioni LEA assegnate all'ARPA.

Talché, seguendo tale diversa prospettazione, la conseguenza sarebbe potuta consistere (per questa parte) non nella rimessione della questione alla Corte costituzionale, bensì, più semplicemente, nel diniego di parifica, *in parte qua*, del Rendiconto generale della Regione da parte della Sezione regionale della Corte dei conti Siciliana, in considerazione appunto della non corretta contabilizzazione di una spesa regionale nell'ambito del "perimetro sanitario" in violazione dell'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011.

Rimane fermo che laddove la norma regionale dovesse direttamente incidere sulla normativa statale di armonizzazione contabile modificandola, allora essa potrebbe ritenersi inficiata da vizio di legittimità costituzionale. Dunque, i piani del ragionamento rimangono distinti: un conto è la non corretta rappresentazione contabile di una spesa che impropriamente sia ricondotta nel perimetro sanitario (con la conseguenza della non parifica del rendiconto *in parte qua*); un altro conto è la individuazione di una norma regionale che confligga in modo diretto con la norma statale di armonizzazione e cioè in ordine alla rappresentazione contabile di dette spese (con la conseguenza della possibile configurazione di una questione di legittimità costituzionale).

b2) il punto 5 del "Considerato in diritto" rispetto al coordinamento della finanza pubblica

Più stringata e lineare, ma non meno incerta, è la parte motiva della pronuncia relativa all'accoglimento della questione per violazione della norma regionale Siciliana sollevata in relazione al coordinamento finanziario.

Con riferimento a tale profilo, la Corte fissa *tout court* che la Regione Siciliana, in quanto sottoposta ai vincoli del piano di rientro dal disavanzo sanitario - tali da costituire norme di contenimento della spesa

pubblica sanitaria espressive di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica - non è autorizzata a disporre “spese sanitarie ulteriori rispetto a quelle inerenti ai livelli essenziali” (stabilendo, dunque, una preclusione per la Regione ad effettuare spese sanitarie “ulteriori” rispetto a quelle inerenti ai livelli essenziali).

A questo riguardo, la Corte (oltre a non indicare gli estremi del piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione Siciliana) non chiarisce il presupposto e le modalità di tale preclusione: a) se il piano di rientro risulti o meno essere stato comunque rispettato; b) se eventuali risorse non spese nell’anno, in base al piano, debbano essere obbligatoriamente portate in riduzione di quote future riducendo il periodo temporale di assorbimento del disavanzo.

Ciò senza considerare che talune spese dell’ARPA, come riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale, non possono dirsi “in radice” estranee (a prescindere dal *quantum*)<sup>28</sup> dalla loro qualificazione come tali da presentare natura sanitaria (cfr. Corte cost., sent. n. 172/2018, punto 8.2. del *diritto*).

Tali carenze motivazionali indeboliscono la conclusione cui perviene la Corte (punto 5.1. del *diritto*), non ancorata ad una puntuale norma interposta, in base alla quale “in costanza del piano di rientro, rimane inibita alla Regione, nell’esercizio della competenza concorrente in materia di ‘tutela della salute’, la possibilità di introdurre prestazioni comunque afferenti al settore sanitario ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste per il raggiungimento dei LEA”; tanto più che l’enunciato principio non solo non risulta custodito da alcuna norma interposta ma, allo stato della legislazione statale, la modulazione della spesa pubblica in relazione ai LEA non risulta cristallizzata in alcuna previsione finanziaria quantitativa, che costituisce il punto-chiave. Ma anche su tale punto, il riferimento alla relazione intercorrente tra la competenza legislativa concorrente di coordinamento finanziario in materia di LEA e la competenza legislativa concorrente “tutela della salute” risulta non chiara, in quanto, dal mero inciso della sentenza<sup>29</sup>, potrebbe irragionevolmente dedursi che, anche in presenza di disponibilità finanziarie regionali proprie, al legislatore siciliano resterebbe inibito destinarle a finalità riconducibili alla “tutela della salute”.

---

<sup>28</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 178/2018: “[...] le funzioni spettanti all’ARPA sono solo in minima parte riconducibili a funzioni sanitarie *stricto sensu* e che, anche alla luce dei principi posti dalla recente legge 28 giugno 2016, n. 132” (punto 8.2. del *diritto*).

<sup>29</sup> Cfr. punto 5.1. del *diritto* della sentenza in commento: “Dunque, in costanza del piano di rientro, rimane inibita alla Regione, nell’esercizio della competenza concorrente in materia di tutela della salute, la possibilità di introdurre prestazioni comunque afferenti al settore sanitario ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste per il raggiungimento dei LEA.”.

### b3) Il dispositivo della sentenza

Come rappresentato in premessa, la declaratoria di illegittimità costituzionale riguarda l'art. 90, comma 10, della legge della Regione Siciliana 7 maggio n. 6 del 2001, introdotta dall'art. 58, comma 2, l.r. 2015, n. 9 del 2015.

Oltre ai dubbi sull'*iter* logico ed anche più propriamente giuridico seguito dalla sentenza nell'assunzione dei vari parametri costituzionali coinvolti, come finora illustrato, vi sono altri aspetti di carattere più operativo che meritano di essere segnalati.

La prima peculiarità è che la pronuncia all'esame intervenuta nel 2024 riguarda il rendiconto della Regione Siciliana di quattro anni precedenti (riferito al 2020). La seconda peculiarità è che si tratta di una pronuncia di costituzionalità di accoglimento secco con travolgimento della disposizione sin dalla sua emanazione e cioè dal 2015, laddove l'effetto di tale travolgimento, anche alla luce del disposto di cui alla recente sentenza della Corte costituzionale n. 224 del 2023<sup>30</sup>, sarà conoscibile sul piano delle conseguenze finanziarie in occasione della parifica del rendiconto generale della Regione Siciliana del 2023, in quanto, *medio tempore*, i cicli dei bilanci 2021 e 2022 si sono oramai conclusi. Orbene, tale effetto potrebbe, in astratto, anche risultare non irrilevante, laddove la stessa Regione dovesse riformulare (a questo punto, nel rendiconto generale regionale del 2023, sulla base dell'applicazione del principio - riportato alla nota 28 - desumibile della citata sentenza n. 224 del 2023, senza, dunque, una riconsiderazione anno per anno dei risultati di amministrazione negli anni precedenti al 2020 già oggetto di parificazione e dunque come tali oramai intangibili) il dato contabile di cui al risultato di amministrazione 2023, facendo gravare le quote asserite come illegittimamente utilizzate del Fondo sanitario regionale sulla spesa ordinaria, da parte della Regione Siciliana, a far data dal 2015 fino al 2023.

#### b3.1) Le aporie del dispositivo della pronuncia di illegittimità costituzionale

In primo luogo, sebbene vada oramai consolidandosi il principio dell'effetto a cascata della pronuncia di illegittimità costituzionale di norme regionali e/o statali alle quali l'ente regionale si sia nel tempo legittimamente conformato, rimane non chiaro come tale effetto possa conciliarsi con il principio costituzionale dell'annualità, per modo che "scaricare" su di unico esercizio (quello successivo alla

---

<sup>30</sup> Corte cost., sent. n. 224 del 2023, punto 6 del *diritto*: "Conformemente a quanto già affermato da questa Corte nella sentenza n. 4 del 2020, si deve ribadire che in un simile contesto non è necessario che l'amministrazione riapprovi, risalendo all'indietro, i bilanci antecedenti alla presente pronuncia, «essendo sufficiente che siano ridefinite correttamente tutte le espressioni finanziarie patologiche prodottesi nel tempo, applicando a ciascuna di esse i rimedi giuridici consentiti nel periodo di riferimento, in modo da ricalcolare il risultato di amministrazione secondo i canoni di legge. [...] Tenuto conto dell'accentuata mutevolezza del "tempo finanziario" che determina continue sopravvenienze di natura fattuale e normativa, è proprio il rispetto del principio dell'equilibrio dinamico ad assicurare la bilanciata congiunzione tra il principio di legalità costituzionale dei conti e l'esigenza di un graduale risanamento del deficit, coerente con l'esigenza di mantenere il livello essenziale delle prestazioni sociali durante l'intero periodo di risanamento»."

pronuncia caducatoria della norma conseguente alla pronuncia di illegittimità costituzionale) e non, ad esempio, ripartire in quote annuali (e cioè per tanti anni quanti sono stati quelli di illegittima utilizzazione di risorse per finalità non sanitarie) gli effetti della pronuncia di incostituzionalità, significa produrre un potenziale *vulnus* per gli equilibri finanziari dell'ente del tutto imprevedibili per la Regione con possibilità di effetti collaterali, non escluso quello del dissesto dell'ente.

Anche su tale delicato profilo la Corte non si esprime (come anche in casi analoghi, come per la sentenza n. 224/2023, in cui il riassorbimento delle quote modulato in più esercizi dalla norma caducata determina la concentrazione del recupero in un arco temporale significativamente più ristretto), potendo anzi la stessa Corte costituzionale (nel dispositivo della pronuncia) eventualmente prevedere, con apposito *obiter*, una modulabilità degli effetti della pronuncia sul bilancio regionale, senza concentrare in un solo esercizio, quello del 2023, una spesa asseritamente erogata in forme illegittime al di fuori del c.d. “perimetro sanitario”.

b3.2) segue: le aporie del dispositivo della pronuncia di illegittimità costituzionale

In secondo luogo, quanto alle sue conseguenze, la pronuncia all'esame si presta ad un'ulteriore complessa riflessione, quella della “retroattività degli effetti” delle pronunce di incostituzionalità, potendo attenere, la pronuncia medesima, a situazioni maturate anteriormente alla decisione della Corte<sup>31</sup>.

Com'è noto, la retroattività è il riflesso indiretto di situazioni processuali in relazione alle quali ai giudici è fatto divieto di dare applicazione a leggi incostituzionali rispetto a situazioni sostanziali esistenti; in altre parole, a seguito della pronuncia di incostituzionalità non si ha una qualificazione ora per allora di situazioni e rapporti anteriori disciplinati da una diversa norma sostanziale, per modo che, in tali casi, non si verte in una successione nel tempo tra discipline sostanziali, ma le conseguenze retroattive sono, appunto, indirette, dovendosi valutare l'impatto della pronuncia su situazioni ancora pendenti, disapplicando, con riferimento a dette situazioni, la norma di legge dichiarata incostituzionale.

Sicché, nei casi in cui, con riferimento al momento dell'intervenuta pronuncia di illegittimità costituzionale in relazione al caso sottoposto innanzi giudice *a quo*, sospeso in attesa della pronuncia, non si verta in un'ipotesi di “pendenza”, bensì nella diversa ipotesi del “rapporto esaurito”, detto rapporto sarà insuscettibile di essere diversamente regolato con una pronuncia del giudice *a quo* di disapplicazione della legge dichiarata incostituzionale.

Tra i tipici casi di “rapporto esaurito”, rientrano com'è noto: a) il passaggio in giudicato di una sentenza, che pertanto resta radicata nell'ordinamento; b) nei rapporti di diritto privato, la prescrizione; c) nei rapporti di diritto pubblico, la decadenza; d) nei rapporti di diritto processuale, la preclusione.

---

<sup>31</sup> Cfr. G. ZAGREBELSKY, IV. - *Processo costituzionale*, in Enc. Dir., vol. XXXVI, 1987, p. 634, 635.

In tutti questi casi, sulla base della giurisprudenza e dottrina concordi, deve ritenersi esclusa la possibilità di rimettere in discussione, per via giudiziaria, il rapporto esaurito nonostante l'intervenuta declaratoria di illegittimità costituzionale della norma di legge in relazione alla quale quei rapporti, oramai esauriti, avevano, *medio tempore*, trovato definizione.

Va, sul punto, altresì evidenziato che mentre gli effetti *pro futuro* e quelli relativi al processo *a quo* hanno un fondamento costituzionale (art. 136 Cost. e art. 1 l. cost. n. 1/1948), gli effetti retroattivi ulteriori dipendono dalla disciplina della legislazione ordinaria ma anche costituzionale (nel caso all'esame, il principio di annualità) prevista in ordine alla possibilità di ulteriore discussione e definizione giudiziale di determinati rapporti.

Sulla base di tale sintetica premessa, occorre mettere a fuoco, appunto, la portata delle conseguenze della pronuncia di illegittimità costituzionale all'esame che ha per oggetto l'art. 90, comma 10, della legge della Regione Siciliana 3 maggio 2001, n. 6 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2001), come sostituito dall'art. 58, comma 2, della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale). Si tratta, come si nota, di una norma di legge regionale risalente di quattro anni rispetto alla parifica del 2020, in relazione alla quale la questione è stata sollevata dalla Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione di quel rendiconto.

Ebbene, a tal riguardo, la questione da risolvere è quella di stabilire gli effetti di detta pronuncia n. 1 del 2024, in relazione a rendiconti generali della Regione Siciliana già parificati dalla Sezione di controllo regionale e approvati con legge regionale che includevano partite contabili sottese al predetto titolo legislativo ora dichiarato non conforme a Costituzione.

Infatti, sulla base della più recente giurisprudenza costituzionale, il pronunciamento della Corte dei conti di parificazione del rendiconto si configura quale "giudicato" (a seconda dei casi) sia in esito alla "sentenza" della Sezione di controllo in sede di parifica (che com'è noto, si pronuncia al riguardo con "le formalità della sua giurisdizione contenziosa", art. 40 r.d. n. 1214/1934) sia in esito alla "sentenza" delle SSRR della Corte dei conti giurisdizionale in speciale composizione<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Si veda al riguardo, tra le altre, Corte dei conti SS.RR. giuris. spec. comp., sent. n. 20/2021, punto 6.5. del *diritto*, che parla di sentenza "non ritrattabile", e il punto 7.10. della medesima pronuncia, secondo cui la sentenza che definisce il giudizio di parificazione conferisce "certezza giuridica al risultato di amministrazione", ma, anche sent. n. 4/2024, punti 17.1. del *diritto* secondo cui la decisione che definisce il giudizio di parificazione ha carattere "vincolante e capace di formare un giudicato sul saldo ad una certa data (C. cost. sent. n. 244/2022 e SS.RR. spec. comp. n. 20/2021)" e 17.2. del *diritto*, secondo cui detta decisione ha "la capacità [...] di formare un giudicato di accertamento sul saldo ad una certa data (C. cost. sent. n. 184/2022)". Al riguardo, va altresì, segnalato che le SS.RR. in sede giuris. spec. comp. dopo una prima eccentrica assimilazione del giudicato del giudizio di parificazione a quello del giudizio di conto (art. 145 ss. c.g.c.) - come riscontrabile ai punti 6.6. e 7.4. del *diritto* della già citata sentenza n. 20/2021 - le stesse SS.RR. hanno abbandonato detta prospettazione con la sentenza n. 4/2024, punto 19 del *diritto*, uniformandosi a quanto già ampiamente argomentato dalla Corte dei conti SS.RR. in sede di controllo, delib. n. 5/2022, punto 2.6. del *diritto*, sul punto specifico.

Sicché è lecito domandarsi se i rapporti oramai esauriti conseguenti ad intervenute precedenti parifiche possano essere rimessi in discussione a seguito della pronuncia di illegittimità costituzionale di una norma che, per il passato, aveva del tutto legittimamente e pienamente sostenuto i titoli di spesa oggetto di pregresse parificazioni.

Tanto più che la connotazione “conclusiva” dei conti già parificati (nella specie quelli della Regione Siciliana) sembrerebbe oramai assicurata dall’usbergo di ben due pronunciamenti entrambi definitivi: a) il “giudicato” espresso dalla Sezione di controllo Siciliana riferita ad esercizi oramai conclusi e parificati (e non a caso la Corte costituzionale, sin dalla sentenza n. 121 del 1966, afferma - propriamente - che “[l]a pronuncia della Corte dei conti è definitiva” e anche “insindacabile”, punto 1 del *diritto*); b) l’approvazione del rendiconto generale con legge regionale, dal che ne discende la sua intangibilità (art. 150, r.d. n. 827/1924)<sup>33</sup>.

Circa la conclusività dei conti già parificati, un ulteriore elemento, ancor più pregnante nel suo significato sostanziale, è possibile estrarre dal principio costituzionale dell’annualità (art. 81, quarto comma, Cost.). Ebbene, tale principio costituzionale, di per sé o comunque unitamente a detti pronunciamenti (della Corte dei conti in sede di parificazione del rendiconto del legislatore regionale), vale a costituire baluardo della *firmitas* dei cicli di bilancio che via via si succedono; e ciò a garanzia sia della certezza dell’ordinato

---

<sup>33</sup> A tale riguardo, va segnalata la sentenza della Corte conti, SS.RR. spec. comp., punti 7.7., 7.11., e 7.12., che, richiamando a precedente la sentenza della Corte costituzionale n. 121/1966, punto 1 del *diritto*, evidenzia che l’intangibilità di cui all’art. 150 del r.d. n. 827 non preclude, comunque, il “riscontro giuridico” che rimane prerogativa della Corte dei conti, circa la conciliazione dei conti oggetto di parifica, in quanto detto riscontro si pone su di un piano distinto rispetto al “controllo politico” assegnato all’Assemblea della sovranità regionale che approva la legge di rendiconto, “senza che ciò possa significare ingerenza nell’opera di riscontro giuridico espletata dalla Corte dei conti” (Corte cost., sent. n. 121/1966, punto 1 del *diritto*; sent. n. 72/2012, punto 2.2. del *diritto*). Si tratta, invero, di una precisazione in linea con le prerogative della ausiliarità assegnata alla Corte dei conti (art. 100, secondo comma, Cost.) e che è del tutto in linea anche con gli esiti del controllo preventivo sugli atti del Governo (art. 100, secondo comma, Cost.). E’ noto, infatti, che, sulla base del r.d. n. 1214 del 1924 - secondo un consolidato sistema in vigore oramai da 100 anni - nell’ipotesi che la Corte dei conti rifiuti il visto, il Ministro cui il provvedimento viene restituito può sottoporlo al Consiglio dei ministri, che, con deliberazione motivata può chiedere la pronuncia della Corte dei conti a Sezioni Riunite; ove la Corte persista nel convincimento dell’illegittimità del provvedimento, il Governo può chiedere il visto “con riserva” (tranne nel caso di “rifiuto assoluto”, che comporta in ogni caso l’annullamento del provvedimento illegittimo), ordinando la registrazione dell’atto (artt. 25 e 24, r.d. n. 1214/1924). Come si nota, tanto il legislatore del 1924 quanto la giurisprudenza della Corte costituzionale del 1966 non hanno mai avuto dubbi sulla distinzione che connota, in sede di parifica (ma anche in generale nell’esercizio di tutte le altre prerogative di controllo), il giudizio (*recte*, controllo) della Corte dei conti nel delicato ruolo di tono costituzionale ad essa assegnato nel rapporto dialettico Esecutivo-Assemblea legislativa e cui segue la decisione del legislatore. Ma la Corte costituzionale, sino alla dirompente sentenza n. 184/2022 (il cui esame, per i limiti della nota alla presente sentenza, non consente un adeguato sviluppo concettuale), non ha mai operato una “scissione” tra il giudizio assegnato alla Corte e il ruolo “politico” assegnato al legislatore della parifica, spezzando l’intima connessione (nella distinzione dei ruoli, beninteso) tra il pronunciamento tecnico della Corte dei conti e il provvedimento legislativo cui esso accede nel *continuum* della legislazione che connota il ciclo del bilancio (così, Corte conti, SS.RR. in sede di controllo, delib. n. 5/2022). L’esterno operare del giudizio della Corte diviene, però, foriero di complesse implicazioni di carattere costituzionale non indagabili in questa sede ma che apre la strada ad una doppia parificazione - i) della Corte dei conti; ii) dell’Assemblea legislativa - eventualmente operanti non solo in modo indipendente ma anche in momenti diversi, contraddicendo l’originaria *ratio* del giudizio di parificazione; senza, peraltro, considerare l’esito dei giudizi di costituzionalità che potrebbero determinare un’iterazione *ad infinitum* del contenzioso Corte dei conti- Assemblee regionali (dando luogo, ad ulteriori parificazioni di rendiconti risalenti).

svolgimento temporale e sostanziale della serie delle leggi di bilancio, di rendiconto, di assestamento che sono destinati “a rappresentare il principale strumento di decisione sulla allocazione delle risorse, nonché il principale riferimento della verifica dei risultati delle politiche pubbliche” (Corte cost., sent. n. 61/2018; ord. n. 17/2019), sia dell’affidamento, da parte dei cittadini, nella predetta serie legislativa, che da tale momento fondativo discende, decidendosi per il tramite di essi della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell’allocazione delle risorse pubbliche (Corte cost., sentt. n. 61/2018; n. 184/2016; ord. n. 17/2018), che regge l’intero ordinamento (nella specie) regionale in riferimento ad un determinato periodo di tempo.

Ai fini che occupano, la rilevanza del principio di annualità è stata evidenziata dalla Corte dei conti in occasione di una recente Audizione parlamentare, nel senso che esso “esprime principi giuspubblicistici e contabili di primaria rilevanza”<sup>34</sup>. Difatti, ha ritenuto la Corte dei conti, dal punto di vista del diritto pubblico, esso sottolinea la stretta “correlazione temporale tra momento del prelievo di risorse alla collettività e relativo impiego per il medesimo periodo temporale (non potendosi ovviamente richiedere mezzi per impegni da attendere nel corso del tempo, ad esempio, per il necessario quanto ovvio parallelismo temporale tra sacrificio e beneficio, che non costituisce un tratto essenziale del solo obbligo di copertura, ma anche dell’equilibrio, per tempi definiti, del bilancio)”; sicché, dal punto di vista contabile, detto principio comporta quale necessario corollario la scelta operata nel vigente ordinamento per la contabilità finanziaria, “che, nel mettere in debita luce la predetta connessione tra partizione temporale individuabile (e da individuare) con chiarezza e una forma di contabilizzazione dei flussi di risorse temporalmente distinti, risulta coerente con le predette esigenze di assegnazione di detti flussi a periodi ben definiti”.

Ebbene, proprio tali complessive considerazioni non possono non suggerire l’esigenza di una riflessione più strutturata circa l’esito di una pronuncia di illegittimità costituzionale che incida sul ciclo del bilancio con riferimento a leggi che nel tempo abbiano avuto piena applicazione e che in quanto incorporate nel rendiconto regionale risultino essere state via via parificate; ed invero, questa prospettiva sembra offrire non irrilevanti elementi di persuasività circa i limiti derivanti dal tipico effetto di travolgimento *ex tunc* insito nella pronuncia di legittimità costituzionale.

Donde, per questa parte, in assenza di qualsiasi indicazione da parte della Corte costituzionale (che sarebbe stata auspicabile, vista la gravità dei riflessi della pronuncia medesima sugli equilibri di bilancio della Regione), bisognerà attendere gli ulteriori esiti del giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Siciliana 2020 che verrà riassunto innanzi alla competente Sezione regionale, dopo la declaratoria

---

<sup>34</sup> Corte conti, SS.RR. in sede di controllo, delibera n. 37/SSRRCO/AUD/2024, *Audizione nell’ambito dell’“Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della Governance economica europea”*, 7 maggio 2024, punto 4.6.

incostituzionalità di cui alla sentenza n. 1 del 2024, per verificare quali, in concreto, saranno ritenuti (da parte della stessa Corte dei conti regionale Siciliana) gli esiti della pronuncia medesima.

In ogni caso, sulla questione andrebbe, altresì, valorizzato quanto la stessa Corte costituzionale ebbe a rilevare in occasione dell'esame di una questione di legittimità costituzionale sollevata in sede di giudizio di parificazione di un rendiconto regionale (quello dell'Emilia-Romagna) e cioè che “[c]onsiderata la particolarità dei contenuti dei rendiconti generali annuali, risulta evidente che la decisione di parificazione – resa con le forme della giurisdizione contenziosa di cui agli artt. 39-41 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti) – conferisce certezza solo al rendiconto parificato, quello relativo allo specifico esercizio finanziario e che attesta, a tal fine, che non sono più modificabili i relativi risultati (fra le altre, di recente, Corte dei conti, sez. regionale di controllo per la Regione Campania, decisione 27 dicembre 2019, n. 217/2019/PARI)” (Corte cost., sent. n. 244/2020, punto 2.2.1. del *diritto*); talché, il conferimento della “certezza” di rendiconti parificati dalla Corte dei conti con le “formalità della sua giurisdizione contenziosa”, dovrebbe implicare l'intangibilità non solo dei conti parificati ma anche delle posizioni giuridiche a quei conti sottese, in quanto attinenti a rapporti ormai “esauriti”. Ne dovrebbe discendere che l'eventuale declaratoria di incostituzionalità di norme di leggi regionali (da parte della Corte costituzionale) sottese a conti da parificare in accoglimento di questioni sollevate dalla Corte dei conti in occasione di successivi giudizi di parifica riguardanti norme nel tempo già applicate dovrebbe preservare il travolgimento di conti (e con essi le situazioni giuridiche ad essi collegati) già definiti.

Si tratta di argomenti estremamente complicati, anche perché, prima o poi, di tali sentenze andranno valutate fino in fondo tanto le conseguenze ordinamentali (sopra evidenziate) quanto quelle propriamente civilistiche.

c) Il trittico (principio dell'equilibrio finanziario, coordinamento finanziario, armonizzazione contabile) ricomposto: qualche conclusione

In conclusione, quanto all'inversione logica del trittico dei richiamati parametri costituzionali, va qui rimarcato che il “coordinamento della finanza pubblica”, nonostante la parabola della giurisprudenza costituzionale, nell'ultimo ventennio, abbia contribuito ad attenuare le potenzialità di spazi per il legislatore regionale per esigenze di tenuta dei saldi di finanza pubblica, costituisce, comunque, una materia di competenza concorrente tra Stato e Regioni, il che presuppone uno spazio di valutazione da parte di ciascun ente circa la composizione e la gestione delle poste di bilancio, fermo ovviamente il rispetto dei limiti quantitativi esterni. Rispetto a ciò l'armonizzazione è del tutto strumentale.

Riemerge dunque il tema del rapporto, evidenziato nelle premesse, che passa tra vincoli quantitativi e scelte di merito, troppo frettolosamente assimilati dalla Corte, quando invece andrebbero considerati del tutto separatamente.

Ma anche ad ammettere che la concentrazione di risorse sui LEA risolve e soddisfa a pieno o semplicemente abbia una relazione con l'obiettivo di riduzione delle spese, secondo i nessi fissati dalla giurisprudenza costituzionale, ci si potrebbe trovare davanti al paradosso per cui, stando all'equivalenza fissata dalla Corte tra contenimento della spesa sanitaria (ovvero soddisfacimento ottimale dei LEA) e principio di coordinamento della finanza pubblica, sarebbe lesiva di quest'ultimo parametro una manovra (regionale ovvero nazionale) di incremento della spesa pubblica (sanitaria o meno) controbilanciata però da riduzioni di spesa di altro tipo (ovvero da incrementi di entrata) e dunque a parità sia di saldi che di coerenza di questi ultimi con i vincoli comunitari.

Ciò che non convince, insomma, o comunque rimane né affrontato né spiegato, ancor prima di quali parametri, in una fattispecie come quella in esame, eventualmente si assumano violati, è l'automatismo fissato dalla Corte tra distoglimento di risorse ai LEA e violazione delle disposizioni costituzionali, *in primis* di quelle dell'armonizzazione e del coordinamento, con assorbimento degli altri.

In definitiva, se l'osservanza del piano di rientro di una Regione comporta l'obbligo, in base al d.lgs. n.118 del 2011, di non distogliere risorse dai LEA per altre finalità, non è chiaro il motivo per cui ciò sarebbe in contrasto con i parametri costituzionali dell'armonizzazione dei bilanci e del coordinamento della finanza pubblica, i cui contenuti sono stati prima riassunti. Tra l'altro, la Corte, nella sentenza, inverte la priorità prima sostenuta e che registrava – condivisibilmente – la preminenza del coordinamento, ancorché a competenza concorrente, rispetto all'armonizzazione, ancorché a competenza esclusiva dello Stato, pur in un contesto in cui la priorità di parametro nei giudizi di legittimità in queste materie non è riferibile a tali due criteri, ma a quelli di natura quantitativa (artt. 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., *in primis*).

Nella misura in cui la spesa per i LEA sia da ritenersi inderogabile, si potrebbe certo sostenere che distogliere risorse da tale obiettivo potrebbe porre le premesse per finanziamenti da reperire in altro modo, compromettendo quindi i vincoli quantitativi del conto della pubblica amministrazione, che comunque sono contenuti in altre norme costituzionali diverse da quelle di cui all'armonizzazione ed al coordinamento. Ma si tratterebbe di un *iter* logico del tutto ipotetico, anche perché non rimarrebbe sufficientemente chiaro il nesso tra divieto di distogliere fondi dai LEA e contenimento della spesa per una Regione in piano di rientro. Ma anche seguendo tale eventuale linea di ricostruzione, è anche qui di tutta evidenza che in tanto tale distoglimento di risorse potrebbe essere considerato illegittimo in quanto

esso violi un limite quantitativo certo e prefissato per la finalità dei LEA, quale risulta invece inesistente nella fattispecie considerata.

La sentenza, dunque, e, in definitiva l'intera ricostruzione della giurisprudenza costituzionale maturata in tema di LEA, non sembra poggiare su fondamenta solide. E comunque, anche ad ammettere un nesso tra le fattispecie in questione e le disposizioni della Carta (il che non costituisce un fatto scontato, come si è visto, non risultando chiari e convincenti i motivi per cui sarebbero stati violati parametri costituzionali), i due principi in prima linea evocati (armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica) sembrano rappresentare la premessa "tecnica" al fine di consentire al sistema di poter pervenire unitariamente ad un saldo del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni in linea con i dettami europei (di cui agli altri, più volte citati articoli della Carta). La conseguenza è, dunque, che - eventualmente - sarebbero stati i parametri costituzionali dianzi evocati e che sostanziano un rinvio dinamico all'ordinamento europeo in materia di finanze pubbliche, a dover essere esaminati per primi.

Come già fatto presente, infatti, se si invoca il superamento di vincoli quantitativi per giustificare una pronuncia di illegittimità, occorre assumere *in primis* i profili di cui alle norme costituzionali che attengono a tali vincoli, ossia proprio quegli aspetti che riguardano gli artt. 81, 97 e 119, primi commi, Cost., i quali invece sono stati ritenuti assorbiti dalla sentenza. Inoltre, appare utile ribadire che i richiamati profili di cui al coordinamento ed all'armonizzazione risultano strumentali al rispetto dei parametri quantitativi di cui alle tre norme costituzionali appena richiamate, mentre la sentenza li assume, invece, come esclusivi a fondamento della propria pronuncia di accoglimento, capovolgendo, dunque, il rapporto logico e funzionale che passa tra le varie norme evocate.

Diversamente opinando, elevare a parametro le predette norme interposte di coordinamento e, unitamente a queste, le serventi disposizioni armonizzate, sganciandole da un collegamento stretto con i parametri eurounitari che governano i limiti finanziari quantitativi posti a garanzia degli equilibri di bilancio, significa ricadere nella riproposizione di vincoli meramente formali, disancorati dai principi di fondo posti a garanzia della finanza pubblica.

In definitiva, quand'anche vi fossero le premesse tecnico-giuridiche per una declaratoria di illegittimità del distoglimento di risorse in esame, il che è da costruire, i parametri rilevanti dovrebbero consistere nel dimostrato *vulnus in primis* dei vincoli quantitativi per la finanza pubblica, ancorché sulla base di un *iter* logico la cui fondatezza rimane tutta da verificare (né la cogenza di tali vincoli sembra modificarsi a seguito dell'entrata in vigore della nuova *Governance* europea). Ciò che sembra sfuggire alla Corte, in altre parole, sul piano del metodo da utilizzare per affrontare le questioni finanziarie, è che sia il coordinamento che l'armonizzazione non costituiscono parametri in sé rilevanti, mentre in tal senso si sarebbero dovuti (e si dovrebbero) porre anzitutto gli aspetti quantitativi, ossia, nella fattispecie, l'eventuale carenza di



risorse ai fini delle risorse LEA in un contesto di rientro dal disavanzo. Rispetto a questa esigenza prioritaria avrebbero dovuto svolgere un ruolo solo subalterno e strumentale gli aspetti relativi all'armonizzazione e al coordinamento, che riguardano procedure, non la sostanza finanziaria della fattispecie: aspetti che invece, nell'ordine, la sentenza (e la pregressa giurisprudenza) assume invece come parametri di legittimità la cui asserita violazione ha portato alla declaratoria di illegittimità.

Ma proprio, invece, assumendo la priorità dei profili quantitativi, l'assenza di un parametro quantitativo oggettivo e presupposto, quale dovrebbe essere in linea generale la difesa del saldo di bilancio dato, fa assumere alla sentenza (e alla giurisprudenza) pronunciati tratti di vaghezza, il che finisce con il minare il fondamento della conclusione cui essa perviene, di accoglimento del ricorso e di declaratoria di illegittimità: qual è infatti il parametro quantitativo violato? Questo è il quesito prioritario, ma a ciò la sentenza non dà rilievo, focalizzandosi su questioni secondarie, come sul fatto che l'operato della Regione Siciliana non è armonizzato contabilmente e (dunque) non è coordinato con la finanza pubblica.

Il punto di fondo consiste, perciò, nella necessità di ripensare per molti versi l'approccio di metodo alle questioni di carattere finanziario.