

Sentenza: 24 Settembre 2025, n. 152

Materia: bilancio – coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 3, 53, 81, 97, 117, 119 e 120 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Campania

Oggetto: art. 1, commi 784, 786, 789, 790, 792, 793, 796 e 797, lettere a) e d), della legge 30 dicembre 2024, n. 207 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027*)

Esito:

- infondatezza
- inammissibilità delle questioni riferite all'art. 53 Cost.

Estensore nota: Alessandra Cecconi

Sintesi:

La Regione Campania impugna sotto molteplici profili le disposizioni in epigrafe indicate, contenute nella legge statale di bilancio per l'anno 2025.

Un primo gruppo di censure riguarda le disposizioni - qualificate come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - con le quali viene richiesto alle regioni a statuto ordinario un contributo, aggiuntivo rispetto a quello previsto a legislazione vigente, pari a 280 milioni di euro per l'anno 2025, a 840 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2026 al 2028 e a 1.310 milioni di euro per l'anno 2029. La legge prevede che riparto sia effettuato in sede di autocoordinamento tra le regioni, oppure, in assenza di accordo, mediante un provvedimento statale, in proporzione alla spesa corrente sostenuta da ciascuna regione, ma con l'esclusione del perimetro sanitario e sociale.

Le regioni sono chiamate a comprimere la spesa corrente per ciascuno degli anni dal 2025 al 2029 iscrivendo in bilancio un fondo (di importo pari al contributo) sul quale non possono disporre spese; il fondo alla fine di ciascun esercizio costituisce un'economia, che, per gli enti in situazione di disavanzo di amministrazione, contribuisce a ripianare tale disavanzo in misura aggiuntiva rispetto all'ordinario piano di rientro. Per gli enti non in disavanzo è, invece, destinato a finanziare investimenti nell'esercizio successivo.

Le disposizioni sono accompagnate dalla previsione di sanzioni per il caso di inosservanza.

Le censure avanzate dalla regione ricorrente e relative al carattere di dettaglio delle disposizioni sono respinte. Secondo il costante indirizzo della Corte, infatti, possono qualificarsi come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica le disposizioni che prevedano “*un contenimento complessivo della spesa corrente di carattere transitorio*” (tra le altre, sentenza n. 195/2024). E, in linea con questo indirizzo, la Corte riconosce essersi mosso il legislatore statale con la determinazione dell'importo complessivo dei contributi richiesti, limitato ad un arco temporale ristretto e lasciando alle regioni adeguati spazi di autonomia nell'individuazione delle voci di spesa cui applicare i risparmi. Ciò sia prevedendo l'accordo tra regioni, sia limitando l'intervento sussidiario del provvedimento ministeriale alla sola quantificazione dell'importo senza vincoli in ordine ai settori su cui effettuare i risparmi, salvo escludere quelli relativi ai diritti sociali e alla sanità.

Precisa inoltre che anche norme puntuali sono ricondotte nell'ambito dei principi di coordinamento quando le stesse sono state adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario (sentenza n. 78 del 2020).

Inoltre la Corte osserva che rispetto a precedenti interventi normativi statali assai più invasivi dell'autonomia regionale - che disponevano un versamento diretto di risorse proprie degli enti territoriali al bilancio dello Stato - le disposizioni in giudizio, pur vincolandone la destinazione, lasciano le risorse al bilancio degli enti, risultando idonee a perseguire l'obiettivo finalistico sotteso ai principi fondamentali del coordinamento dinamico della finanza pubblica.

La regione censura poi che il contributo richiesto si sommi alle misure di coordinamento già in corso, previste da precedenti leggi di bilancio, in assenza di una adeguata istruttoria sulla congruità e sostenibilità della misura. Con ciò violando la sollecitazione espressa dalla Corte nella pronuncia n. 195/2024 sulla necessità del coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica *“funzionale a salvaguardare l'assetto costituzionale, e cioè «a scongiurare l'adozione di “tagli al buio”, i quali impattano in modo significativo sull'autonomia finanziaria regionale”* e possono risultare non sostenibili, con imprevedibili ricadute sui servizi offerti alla popolazione.

Da qui il richiamo, effettuato con la sopra citata sentenza, alla necessità di un ossequio sostanziale, e non meramente formale, del principio di leale collaborazione con le regioni *“la cui voce deve, necessariamente, essere almeno sentita nelle sedi appositamente preposte dall'ordinamento, anche al fine di poter fornire al Parlamento gli indispensabili elementi istruttori necessari per assumere le decisioni”*.

La Corte dichiara infondate le censure in quanto la sentenza n. 195/2024 risulta depositata dopo che le commissioni parlamentari avevano già acquisito, attraverso audizioni informali, gli elementi informativi sui contenuti del disegno di legge di bilancio e i tempi strettissimi per l'approvazione non consentivano usufruire dell'apporto istruttorio fornito dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Tuttavia esprime un forte monito al legislatore statale in relazione all'indefettibilità del coinvolgimento delle regioni già nella prossima manovra di bilancio, con la conseguenza per lo Stato di non poter in futuro *“invocare i tempi procedurali serrati onde neutralizzare l'esigenza di un più compiuto coinvolgimento delle autonomie nell'iter di adozione delle decisioni fondamentali di finanza pubblica in sede di legge di bilancio”*.

Anche le censure relative alla disciplina sul riparto del contributo sono dichiarate infondate. La Corte afferma infatti che il criterio della spesa corrente, adottato dal legislatore intende vincolare la discrezionalità del Ministero - chiamato in via sussidiaria al riparto, nel caso in cui in sede di autocoordinamento le regioni non raggiungano l'accordo - basandosi su un dato oggettivo (risultante dall'ultimo rendiconto approvato) e riconducibile alle scelte gestionali dei singoli enti territoriali.

A differenza di quanto previsto da precedenti interventi statali, il contributo previsto dalle disposizioni oggetto di giudizio mantiene le risorse al bilancio della regione senza ledere il principio di leale collaborazione, dal momento che il riparto è espressamente rimesso all'accordo raggiunto in sede di autocoordinamento, attraverso la Conferenza delle regioni e delle province autonome, *“lasciando così anche ampi spazi di libertà in riferimento agli ambiti su cui intervenire”* (sentenza n. 195/2024).

La Regione impugna, poi, il comma 790, che violerebbe, sotto vari profili, gli artt. 3, 81, 97, 117, terzo comma, e 119 Cost., con la prescrizione di modalità diverse, a seconda della presenza o meno di disavanzo, di utilizzo del fondo appostato in bilancio per un importo pari al dovuto contributo alla finanza pubblica.

La Corte afferma che il quadro normativo vigente da un lato, prevede nuovamente un istituto che ammette la copertura delle spese di investimento con una modalità derogatoria della ordinaria necessità di utilizzare entrate giuridicamente accertate (tali non potendosi considerare, per definizione, quelle consistenti in mutui da contrarre); dall'altro, tuttavia, risulta avere circoscritto l'impiego del debito autorizzato e non contratto (DANC) con la previsione di diverse misure precauzionali, prima non considerate.

Risulta quindi ragionevole la scelta effettuata dal legislatore statale di scomputare la quota di disavanzo da DANC dal meccanismo dell'impugnato comma 790, la cui *ratio* è quella di velocizzare il rientro dei disavanzi per i quali l'ordinamento prevede il ripiano in un tempo certo.

Ancora la regione ricorrente assume che il comma 790, precludendo alle regioni in disavanzo di finanziare investimenti con il fondo accantonato in bilancio ai sensi del precedente comma 789, violerebbe, poi, anche i principi di eguaglianza, formale e sostanziale, di cui all'art. 3 Cost., aggravando le attuali differenze tra i territori regionali, nonché il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost. Sotto entrambi i profili le censure sono dichiarate infondate.

Con riferimento al primo profilo, la Corte richiama nuovamente la sentenza n. 195/2024 nella quale ha evidenziato che l'obbligo di ripianare con sollecitudine i disavanzi di amministrazione risponde anche al principio di responsabilità nell'amministrazione delle risorse della collettività territoriale cosicché la previsione impugnata, mirando a velocizzare la realizzazione del piano di rientro, non appare dunque irragionevole.

Pertanto la stessa Corte non omette di considerare che il meccanismo previsto dal comma 790 risulta particolarmente rigido perché le regioni in disavanzo sono escluse del tutto dalla possibilità di utilizzare le risorse corrispondenti al contributo per finanziare investimenti, possibilità riservata esclusivamente alle regioni senza disavanzo (peraltro al netto del disavanzo dal DANC). La totale preclusione per l'intero quinquennio dell'impiego per investimenti da parte delle regioni in disavanzo è, in effetti, potenzialmente idonea a determinare, al termine del periodo di applicazione del contributo alla finanza pubblica, eccessivi divari infrastrutturali tra i territori, a causa di una discriminazione tra le regioni che si può riflettere in un pregiudizio al principio di eguaglianza sostanziale.

Da qui il sollecito al legislatore statale a rivedere l'eccessiva rigidità del meccanismo, consentendo anche alle regioni in disavanzo di utilizzare una parte del contributo per la spesa di investimento in modo che l'obbligo di evitare la produzione di disavanzi e, comunque, di ripianarli in tempi contenuti - pur rispondente ai principi di buona amministrazione, di copertura delle spese e dell'equilibrio di bilancio - non si traduca in una totale compressione della possibilità di spesa di investimento per le regioni in disavanzo.

Con riferimento alla violazione dell'art. 97 Cost. le censure sono dichiarate infondate in quanto, a differenza di quanto sostenuto dalla ricorrente, la disposizione non interferisce con la normativa relativa al ripiano dei disavanzi maturati al 31 dicembre 2015 (compreso quello della Campania), ma è destinata a finanziare nuovi investimenti in un arco temporale nel quale la normativa richiamata dalla ricorrente avrà esaurito la sua applicazione.

Ancora con riguardo alla censura secondo la quale la preclusione risultante dal comma 790 impedirebbe alle regioni in disavanzo, di fruire del "beneficio correlato alla copertura a carico del bilancio dello Stato per spese di investimento", in violazione dell'art. 119 comma 5 Cost., la Corte dichiara l'erroneità dell'assunto su cui si fonda: il meccanismo del contributo previsto dalla disposizione non determina passaggi di risorse né tra gli enti territoriali e lo Stato, né in senso inverso, a vantaggio degli enti in avanzo. A questi ultimi infatti è consentito il finanziamento degli investimenti utilizzando i risparmi registrati al termine dell'esercizio sul fondo appostato in bilancio con risorse dell'ente.

Con riferimento all'impugnativa delle disposizioni sanzionatorie (commi 792 e 793) la Corte afferma che nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica spetta al legislatore statale definire un sistema di sanzioni e individuare le necessarie misure che costituiscono naturale deterrente per ogni singola infrazione degli enti territoriali ai vincoli di finanza pubblica (sentenza n. 77 del 2019) cosicché la censura relativa alla gravosità delle sanzioni come diretta conseguenza dell'inosservanza dei termini stabiliti risulta infondata.

La stessa gravosità della sanzione che, secondo la ricorrente necessiterebbe di una preventiva verifica in ordine alla sostenibilità, è esclusa: per la Corte manca infatti un vero e proprio carattere afflittivo della sanzione in quanto non è previsto un incremento, a titolo sanzionatorio, del contributo

dovuto e non accantonato in bilancio, ma la disposizione si limita a stabilire che tale importo sia appostato nel fondo nell'esercizio successivo, nel quale si effettua il monitoraggio della misura.

Anche nel caso della sanzione per inadempimento all'obbligo di trasmissione alla banca dati delle pubbliche amministrazioni dei dati consuntivi, che determina un incremento del contributo dovuto del dieci per cento, la Corte ritiene che la stessa sia contenuta in una misura proporzionata a realizzare l'effetto deterrente e perciò legittima.

Non c'è infine la lamentata lacuna nella mancata previsione della partecipazione della regionale al procedimento sanzionatorio in quanto per esso trovano applicazione i principi generali del procedimento amministrativo.

Infine la Regione impugna i commi 796 e 797, lettere a) e d) che, rispettivamente, riducono e azzerano le autorizzazioni di spesa per contributi statali per investimenti dei comuni e delle regioni a statuto ordinario, senza prevedere strumenti perequativi, aggravando la disparità tra territori, in violazione degli artt. 3, 97 e 119, nonché gli artt. 81 e 120 Cost.

Le censure sono respinte in quanto le disposizioni impugnate intervengono su risorse statali qualificabili come aggiuntive, ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost., determinandone una rimodulazione nel contesto di scelte allocative inserite in una manovra di finanza pubblica, scelte che la giurisprudenza costituzionale ritiene possibili alla luce di valutazioni di interesse strategico nazionale (sentenza n. 143 del 2017).

Inoltre per le regioni l'operatività dei denunciati definanziamenti è differita al 2027, per cui il pregiudizio alla perequazione infrastrutturale potrà essere evitato dal legislatore dando seguito alla sollecitazione della Corte a intervenire, nelle annualità successive a quella in corso, per una modulazione meno rigida dell'alternativa sulla utilizzazione del contributo.

Per completezza, sono dichiarate inammissibili le censure formulate con riguardo all'art. 53 Cost. essendo le norme impugnate estranee alla materia tributaria.