

FOCUS

“La giurisprudenza costituzionale in materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa”

51

11 dicembre 2012

*Direzione Processo Legislativo
Silvia Bertini*

*Settore Studi, documentazione e Supporto Giuridico Legale
Aurelia Jannelli*

*A cura di
Alberto Crosio*

*Realizzazione grafica
Roberto Ozella*

INDICE

1. Individuazione degli oggetti e degli obiettivi dell'indagine	3
2. L'art. 81 della Costituzione e la natura formale della legge di bilancio	6
3. Elementi costitutivi della copertura finanziaria – Cenni sulla più rigorosa disciplina statale rispetto a quella regionale.	7
4. Il recente rafforzamento dei poteri della Corte dei Conti in materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa	9
5. Esame della più recente giurisprudenza costituzionale in materia di copertura finanziaria (2002/2012)	11
Anno 2012	11
Anno 2011	18
Anno 2010	20
Anno 2008	22
Anno 2007	24
Anno 2006	24
Anno 2005	25
Anno 2004	25
Anno 2003	25
6. Il recente cambiamento del sindacato di legittimità della Corte sulle manovre di bilancio e sulla legislazione di spesa delle regioni.....	25
7. Le impugnazioni del governo in materia di copertura finanziaria nel 2012	26
8. Gli articoli finanziari del 2012	27
9. Analisi storica della giurisprudenza costituzionale in materia di copertura finanziaria..	27
10. Conclusioni	33

1. Individuazione degli oggetti e degli obiettivi dell'indagine

Questa breve analisi della giurisprudenza costituzionale in materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa regionale si propone di fornire preliminarmente una breve ricostruzione del contesto normativo generale in cui si colloca il tema della nostra indagine.

Tale inquadramento normativo comprenderà una breve illustrazione dei contenuti dell'art. 81 Cost. e della normativa in materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa, riservando una particolare attenzione alla individuazione del ruolo che la Corte dei Conti può esercitare in questo ambito e del recente infruttuoso tentativo di potenziamento¹ dei suoi poteri all'interno del d.l.174/12 *“Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”*.

L'orizzonte temporale al cui interno si colloca invece l'esame delle diverse decisioni assunte dalla Corte in materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa regionali è di natura decennale.

La scelta di un arco temporale ampio, il cui inizio nel 2002 si colloca immediatamente a ridosso della introduzione nel nostro ordinamento della modifica del titolo V della Costituzione, trova la sua giustificazione nella specifica natura dei contenuti e degli obiettivi che il presente lavoro si propone di investigare e di perseguire.

In questa sede preliminare si ritiene opportuno fornire l'articolazione schematica della presente ricognizione giurisprudenziale.

¹ Tale potenziamento non è stato integralmente mantenuto nella fase di conversione del decreto legge non ancora ultimata.

Primo oggetto dell'indagine

Si è provveduto alla ricostruzione del numero delle pronunce assunte dalla Corte in materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa regionali per ciascuno degli anni compresi tra il 2002 e il 2012 **per consentire** di prendere atto, anche visivamente attraverso l'ausilio di alcuni semplici grafici, della scansione temporale del progressivo imporsi dell'oggetto della nostra indagine all'attenzione della Consulta e **per stabilire** se gli eventuali scostamenti del numero annuale delle decisioni assunte dalla Corte siano imputabili a mutamenti di natura normativa, o a fenomeni congiunturali di natura economica come l'aggravarsi degli squilibri della nostra finanza pubblica.

Secondo oggetto dell'indagine

Si è effettuata una individuazione della **natura delle decisioni** assunte dalla Consulta (ordinanze o sentenze) nell'ultimo decennio **per stabilire** l'indice di adeguamento del legislatore regionale alle dedotte violazioni dell'art.81 Cost da parte del ricorrente. L'ordinanza sancisce infatti l'estinzione del giudizio di costituzionalità per l'intervenuta abrogazione o modifica della disposizione oggetto di censura.

Terzo oggetto dell'indagine

Si è affrontato l'esame della **natura delle questioni e delle valutazioni affrontate** dalla Corte nelle decisioni assunte tra il 2002 e il 2012 **per stabilire:**

➤ i rapporti della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo decennio in materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa regionali con le decisioni assunte sul medesimo tema prima del 2001 e con le modifiche degli ambiti della potestà legislativa statale e regionale introdotti con la l.c. 3/01 (*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*). In particolare si tenterà di verificare se le valutazioni di fatto di natura tecnica e quelle di merito (insufficienza della copertura) che si riscontrano nelle decisioni della Corte degli ultimi anni abbiano dei precedenti nella giurisprudenza costituzionale sull'art.81 Cost. precedente il 2001;

➤ il grado di coerenza e omogeneità della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo decennio in materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa

Quarto oggetto dell'indagine

L'indagine conterrà anche una breve e sintetica verifica del grado di conformità della legislazione regionale del 2011 rispetto ai vincoli imposti dalla Consulta nelle operazioni di copertura finanziaria degli interventi previsti.

Il presente lavoro non si concentrerà invece sugli aspetti di natura più squisitamente tecnica delle questioni affrontate dalla Corte volendo approntare invece un repertorio sintetico dei problemi principali affrontati dalla Consulta nelle sue decisioni.

2. L'art. 81 della Costituzione e la natura formale della legge di bilancio

La disciplina della copertura finanziaria delle leggi di spesa trova la sua disciplina fondamentale all'interno del terzo e quarto comma dell'art.81 Cost² che recitano:

“Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.

Ogni altra legge che importi nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.”

Abbiamo dunque, secondo una ricostruzione tradizionale:

- una legge di bilancio che, in forza della sua natura *formale*³, non può introdurre nuovi tributi, o nuove spese perché non può introdurre innovazioni all'interno dell'ordinamento giuridico, ma solo recepire gli effetti delle normative vigenti;
- tutte le altre leggi *sostanziali*, che invece possono introdurre innovazioni nell'ordinamento giuridico modificando anche le previsioni di entrata e spesa del bilancio, ma a cui viene imposto, per non alterare i saldi complessivi fissati dalla legge di bilancio, di provvedere alla individuazione delle risorse finanziarie con cui provvedere alla copertura delle maggiori spese previste.

Pur non rilevando direttamente ai fini della nostra indagine si segnala l'esistenza di una pluralità di fattori che concorrono a determinare il superamento della rigidità di questa ricostruzione dei rapporti tra legge di bilancio e altre leggi di spesa:

- l'art 21 (Bilancio di previsione) della legge 196/94 (Legge di contabilità e finanza pubblica) e il richiamato comma 3 dell'art.23⁵ attribuiscono alla legge di bilancio

² L'inserimento della disciplina della copertura finanziaria a livello costituzionale rappresenta una importante garanzia in quanto il disposto del precedente comma 2 dell'art. 43 del regio decreto 18 novembre 1923 n. 2240 (*Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato*) secondo cui “Nelle proposte di nuove e maggiori spese occorrenti dopo l'approvazione del bilancio devono essere indicati i mezzi per far fronte alle spese stesse” poteva essere derogato da una qualsiasi legge ordinaria successiva.

³ La natura formale o meno della legge di bilancio è diventata oggetto di una lunga disputa di natura dottrinale. A una prima impostazione che, nell'attribuire natura formale alla legge di bilancio parla di legge di approvazione o di autorizzazione, si è sempre contrapposta una opposta ricostruzione che ha riconosciuto invece la natura sostanziale di tale intervento normativo come atto di programmazione finanziaria a contenuto normativo che condiziona l'efficacia di tutte le altre leggi di entrata e spesa che si vedrebbero negate l'applicazione in assenza di approvazione della legge di bilancio.

⁴ I commi 7 e 8 dell'art. 21 (*Bilancio di previsione*) della l.196/09 recitano:

“7. Le spese rimodulabili di cui al comma 5, lettera b), si dividono in:

il potere di intervenire sulle spese rimodulabili modificando in via compensativa (intervento di natura sostanziale), all'interno di un programma o tra programmi di ciascuna missione, le dotazioni finanziarie relative ai fattori legislativi nel rispetto dei saldi di finanza pubblica;

- la nuova versione del terzo comma dell'art. 81 Cost. applicabile a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014 non fa più distinzione tra leggi di bilancio e altre leggi limitandosi a prevedere che: *“Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte”*.

3. Elementi costitutivi della copertura finanziaria – Cenni sulla più rigorosa disciplina statale rispetto a quella regionale.

Come emerge nitidamente dalla lettura del quarto comma dell'art. 81 Cost. le operazioni di copertura finanziaria comprendono due fasi distinte:

- la quantificazione degli oneri di spesa;
- l'individuazione delle risorse necessarie per dar loro copertura finanziaria.

Prima di rivolgere la nostra attenzione alle modalità con cui la sussistenza di questi due requisiti è stata declinata all'interno della giurisprudenza costituzionale, soffermiamoci brevemente sulla disciplina sostanziale delle operazioni di copertura finanziaria per apprezzare le differenze della legislatore statale rispetto a quella regionale.

La necessità di abbandonare l'approccio di tipo incrementale della nostra spesa pubblica, che si è tradizionalmente tradotto nella scarsa attenzione prestata alle conseguenze finanziarie delle decisioni di spesa assunte, hanno indotto il legislatore statale a disciplinare in maniera sempre più rigorosa il cosiddetto *ciclo della quantificazione*, ovvero quel procedimento di verifica ex ante sulla sussistenza delle copertura finanziaria delle leggi di spesa.

a) fattori legislativi, ossia le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio;
b) spese di adeguamento al fabbisogno, ossia spese non predeterminate legislativamente che sono quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.

8. Le spese di cui al comma 7, lettera a), sono rimodulabili ai sensi dell'articolo 23, comma 3.”

⁵ Il comma 3 dell'art.23 della l.196/09 recita:

“3 Con il disegno di legge di bilancio, per motivate esigenze, possono essere rimodulate in via compensativa all'interno di un programma o tra programmi di ciascuna missione le dotazioni finanziarie relative ai fattori legislativi, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica. Resta precluso l'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti. In apposito allegato allo stato di previsione della spesa sono indicate le autorizzazioni legislative di cui si propone la modifica e il corrispondente importo.”

Ai sensi del comma 2 dell'art.19 della l.196/09 (Legge di contabilità e finanza pubblica) *le regioni sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite.* utilizzando tre modalità di copertura disciplinate all'interno del precedente art.17 della l.196/09, ovvero:

- l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali;
- la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;
- le modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; resta in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale.

Se quello appena indicato costituisce il paradigma condiviso, al cui interno trovano la propria legittimazione le operazioni di copertura finanziaria delle leggi di spesa statali e regionali, la disciplina statale del cosiddetto *ciclo della quantificazione* risulta più articolata e rigorosa rispetto a quella regionale in quanto:

- alla relazione tecnica dei provvedimenti di iniziativa governativa è allegato un prospetto degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato⁶, del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni (comma 3 art.17)⁷;
- è prevista la redazione di una clausola di salvaguardia a corredo delle previsioni di spesa che indichi le misure di riduzione delle spese o gli aumenti di entrata, con esclusione del ricorso ai fondi di riserva, nel caso si verificano o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni indicate dalle leggi al fine della copertura finanziaria. (comma 12 art.17);
- le maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente non possono essere

⁶ All'interno del bilancio dello stato costituisce il risultato differenziale delle operazioni finali, appresentate da tutte le entrate e le spese, al netto delle operazioni di accensione e rimborso di prestiti.

⁷ Saldo del conto economico delle Amministrazioni pubbliche calcolato dall'ISTAT sulla base dei criteri della competenza economica definiti dalle regole del SEC95. (Sistema europeo dei conti nazionali e regionali). Rappresenta il parametro di riferimento ai fini della Procedura per i Disavanzi Eccessivi (PDE) in ambito comunitario. L'indebitamento netto ai fini PDE si differenzia da quello SEC95 in quanto include nella spesa per interessi i flussi netti connessi ai contratti derivati (swap e forward-rate agreement).

utilizzate per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese, o riduzioni di entrate e sono finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica (comma 1 bis art.17).

4. Il recente rafforzamento dei poteri della Corte dei Conti in materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa

La valutazione della portata del rafforzamento dei poteri di controllo della Corte dei Conti, in materia di copertura finanziaria della legislazione di spesa, originariamente introdotto all'interno del d.l. 174-12 *“Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”*, presuppone una previa ricostruzione della legittimazione della magistratura contabile ad adire la Consulta nei casi di riscontrata violazione del disposto del quarto comma dell'art.81 Cost.

Nel nostro ordinamento la Corte dei Conti dispone della legittimazione ad adire la Consulta deducendo la violazione dell'obbligo di copertura finanziaria (art.81, quarto comma Cost.), sia nell'esercizio della sua giurisdizione contabile, sia in sede di controllo preventivo sugli atti del governo⁸, mentre tale potere le viene negato sulla base di una giurisprudenza consolidata⁹ nell'esercizio del suo potere di controllo successivo (controllo di gestione) in quanto nell'esercizio di queste funzioni non viene riconosciuta alla Corte dei Conti la natura di giudice.

Il d.l. 174/12 non ha soltanto assimilato legislazione statale¹⁰ e legislazione regionale nel prevedere (art.1, comma 4) che ***ogni sei mesi le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti trasmettono ai Consigli regionali una relazione, nelle forme di cui al comma 3, sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel periodo considerato e sulle tecniche di quantificazione degli oneri***, ma ha anche previsto all'interno del comma 2 dell'art. 1 ***che sono sottoposti al controllo preventivo di legittimità delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti secondo le procedure previste per il controllo preventivo sugli atti dello Stato di cui all'articolo 3 della legge 14***

⁸ Ved. sent.C.C. 226/76.

⁹ Ved. sent.C.C. 335/95, sent.C.C. 213/08 e sent.C.C. 37/2011.

¹⁰ Il comma 9 dell'art.17 della l. 196/09 recita:

“9. Ogni quattro mesi la Corte dei conti trasmette alle Camere una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi approvate nel periodo considerato e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Nella medesima relazione la Corte dei conti riferisce sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nei decreti legislativi emanati nel periodo considerato e sulla congruenza tra le conseguenze finanziarie di tali decreti legislativi e le norme di copertura recate dalla legge di delega.”

gennaio 1994, n. 20, con riduzione alla metà dei termini, gli atti normativi a rilevanza esterna, aventi riflessi finanziari, emanati dal governo regionale, gli atti amministrativi, a carattere generale e particolare, adottati dal governo regionale e dall'amministrazione regionale, in adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, nonché gli atti di programmazione e pianificazione regionali, ivi compreso il piano di riparto delle risorse destinate al finanziamento del Servizio sanitario regionale.

Il fatto che il controllo preventivo di legittimità, di cui vengono investite le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, sia stato assimilato a quel controllo preventivo sugli atti del governo, nel cui esercizio la magistratura contabile può dedurre il mancato rispetto del quarto comma dell'art.81 Cost., induce ad ammettere che la Corte dei Conti nell'esercizio dei nuovi poteri conferitigli **avrebbe potuto** (il comma 2 è stato infatti soppresso nel disegno di legge di conversione del d.l. attualmente all'esame della Camera¹¹) **adire la Consulta denunciando il mancato rispetto degli oneri di copertura finanziaria da parte della legislazione di spesa regionale.**

E' stata invece **mantenuta**¹² la disposizione che attribuisce alla Corte dei Conti **il compito di inviare ai Consigli regionali una relazione semestrale** avente per oggetto la **tipologie delle coperture finanziarie** e la **quantificazione degli oneri** all'interno delle leggi regionali.

Si tratterà di vedere come tale nuova disposizione verrà interpretata dalla magistratura contabile e il ruolo che tale nuova competenza assumerà all'interno dei nuovi poteri di controllo conferiti alla Corte dei conti sulle manovre di bilancio regionali. Si tratterà altresì di verificare nel prossimo futuro le eventuali ripercussioni che questa disciplina potrà avere sulle tecniche di redazione degli articoli finanziari da parte delle regioni, sulla documentazione che le regioni dovranno prendere in considerazione per pervenire alla quantificazione degli oneri finanziari e sulle teste modalità di previsione dei costi in sede di analisi di impatto della regolamentazione (AIR)? A questo proposito si segnala che la recente delibera del 12 novembre 2012, n.15 contenente *Le prime linee interpretative per l'attuazione dei controlli introdotti dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012)* non contiene indicazioni rilevanti in

¹¹ Presumibilmente anche per i problemi di illegittimità costituzionale che l'introduzione di tale disposizione avrebbe comportato.

¹² Nel testo su cui la Camera ha accordato la fiducia l'8 novembre del 2012.

quanto tale provvedimento ha per oggetto essenzialmente disposizioni che non sono state conservate in sede di conversione del d.l. 174-12¹³.

5. Esame della più recente giurisprudenza costituzionale in materia di copertura finanziaria (2002/2012)

In questa sezione viene compiuto un sintetico esame delle decisioni assunte dalla Corte Costituzionale negli ultimi dieci anni in materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa e delle manovre di bilancio regionali.

Anno 2012

Nel 2012 la Corte Costituzionale ha assunto due importanti decisioni sulla legge di bilancio della Campania (sent.C.C.70/12) e su due leggi di natura finanziaria dell'Abruzzo (sent.C.C. 192/12). Indipendentemente dalla astratta possibilità di ricomprendere le leggi di bilancio all'interno della categoria delle leggi di spesa, si ritiene di non poter prescindere dal loro esame per la rilevanza delle questioni affrontate in tema di copertura finanziaria e per la natura speculare delle decisioni assunte.

Si tenterà però di fornire una mera ricostruzione sintetica delle due sentenze conformemente all'impostazione generale di questa analisi che intende far emergere i temi principali affrontati dalla Consulta senza indulgere su questioni tecniche di natura contabile che presuppongono invece un esame specifico e isolato.

L'attenzione verrà infatti focalizzata sulla individuazione della natura delle valutazioni compiute dalla Consulta piuttosto che sulla analitica ricostruzione delle decisioni tecniche assunte.

Le altre quattro sentenze di merito pronunciate hanno invece affrontato questioni afferenti rispettivamente alla copertura finanziaria e alla quantificazione degli oneri di spesa (sent.C.C. 115-2012 e sent.C.C. 131-12) e alla valutazione della sussistenza di una nuova spesa (sent.C.C. 212-2012, sent.C.C. 214-2012).

Sette sono le ordinanze assunte dalla Corte nel 2012 che dichiarano la cessazione della materia del contendere per l'approvazione da parte del legislazione regionale delle abrogazioni o modifiche richieste dai ricorsi governativi.

¹³ Tale conversione non risulta ancora ultimata in quanto il disegno di legge di conversione del d.l. 174-12 è stato approvato soltanto dalla Camera il 13 novembre 2012.

Sent.C.C. 70/12

La decisione effettua un analitico esame della l.r. 5/11 (*Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011 – 2013*) pervenendo alla dichiarazione di illegittimità per violazione dell'art. 81 Cost. delle operazioni di copertura finanziaria afferenti:

- l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione¹⁴ presunto prima dell'approvazione del rendiconto;
- la sottoscrizione dei cosiddetti *derivati*;
- i residui passivi perenti.

Emerge immediatamente la profondità dell'esame a cui viene sottoposta la manovra di bilancio regionale che non rinuncia ad un meticoloso scrutinio delle operazioni contabili di natura più tecnica.

In questa sede si ritiene di prescindere dal dettaglio delle decisioni assunte per restituire una ricostruzione sintetica delle principali questioni affrontate.

Per ciò che concerne l'illegittimità delle coperture finanziarie realizzate con l'utilizzo *dall'avanzo finanziario presunto* la Corte osserva:

- il fatto che la copertura debba essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale ([sentenze n. 106 del 2011, n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966](#)) fa sì che l'avanzo di amministrazione per esistere giuridicamente e contabilmente debba essere accertato all'interno del rendiconto relativo all'esercizio finanziario nel quale l'avanzo si è formato;
- l'avanzo di amministrazione non ancora accertato attraverso l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente viene denominato, secondo la prassi contabile, "risultato presunto" in quanto consiste in una stima provvisoria, priva di valore giuridico ai fini delle corrispondenti autorizzazioni di spesa.

L'unica eccezione¹⁵ ammessa dalla Corte ha per oggetto l'utilizzabilità dell'avanzo di amministrazione presunto vincolato, ma la legge di approvazione del bilancio di previsione

¹⁴ Componente positiva di quel risultato di amministrazione che è pari alla somma algebrica tra residui attivi e passivi e fondo di cassa.

¹⁵ I vincoli di destinazione delle risorse confluenti a fine esercizio nel risultato di amministrazione permangono anche se quest'ultimo non è capiente a sufficienza o è negativo: in questi casi l'ente deve

e le note a corredo dello stesso devono tuttavia individuare con esattezza le ragioni normative dei fondi vincolati, nel rispetto dei principi di chiarezza e di verificabilità dell'informazione¹⁶.

In merito invece all'osservanza del principio di copertura finanziaria degli oneri derivanti dalla stipulazione dei cosiddetti strumenti finanziari derivati la Corte afferma che:

- la nota informativa che le regioni devono allegare al bilancio di previsione e al bilancio consuntivo prevista dal comma 8 dell'art. 62 del d.l. 112/08¹⁷, disposizione che afferisce al coordinamento della finanza pubblica, non si limita a richiedere un'indicazione sommaria e sintetica dei derivati stipulati dall'ente pubblico, ma pretende l'analitica definizione degli oneri già affrontati e la stima di quelli sopravvenienti sulla base delle clausole matematiche in concreto adottate con riferimento all'andamento dei mercati finanziari;
- la salvaguardia degli equilibri di bilancio ex art. 81, quarto comma, Cost. risulta inscindibilmente connessa al coordinamento della finanza pubblica perché, da un lato, i richiesti elementi, di carattere non solo finanziario, ma anche economico (valore del contratto nel suo complesso), costituiscono indefettibili informazioni al fine della definizione dell'indebitamento pubblico in ambito nazionale;
- la redazione della nota in termini sintetici ed incompleti e la mancata indicazione analitica delle unità previsionali di base e dei capitoli, sui quali ricade materialmente la gestione dei contratti, appaiono pregiudizievoli degli equilibri dell'esercizio in corso e di quelli futuri, nella misura in cui non determinano le modalità di copertura degli oneri nascenti dallo sviluppo attuativo dei contratti derivati stipulati e non forniscono appropriate

ottemperare a tali vincoli attraverso il reperimento delle risorse necessarie per finanziarie gli obiettivi, cui sono dirette le entrate vincolate rifluite nel risultato di amministrazione negativo o incapiante.

A ben vedere, questa eccezione non è riconducibile alla ratio intrinseca dell'istituto del risultato presunto (la cui disciplina è preordinata piuttosto alla prudente cautela nella gestione delle uscite), bensì alla clausola generale in materia contabile che garantisce l'esatto impiego delle risorse stanziare per specifiche finalità di legge.

¹⁶ In particolare la Corte giudica insufficiente la semplice invocazione dell'utilizzo di un avanzo vincolato che si traduce nei generici riferimenti al POR o al FAS ai quali ricorre il legislatore calabrese, in quanto l'amministrazione deve fornire indicazione della sussistenza normativa dei dedotti vincolo di destinazione.

¹⁷ Il comma 8 dell'art.62 del d.l.112/08 recita:

“8. Gli enti di cui al comma 2 allegano al bilancio di previsione e al bilancio consuntivo una nota informativa che evidenzia gli oneri e gli impegni finanziari, rispettivamente stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che includono una componente derivata.”

informazioni per adottare coerenti opzioni contrattuali ed efficaci procedure di verifica.

La Corte, nel giudicare infine insufficienti le somme stanziare dalla regione Calabria a copertura dei residui passivi perenti¹⁸, osserva che: *“è di tutta evidenza che una percentuale di copertura **così bassa**¹⁹ tra risorse destinate alle reiscrizioni e somme afferenti ad obbligazioni passive pregresse orienta la futura gestione del bilancio verso un inevitabile squilibrio con conseguente violazione dell’art.81 Cost”*.

Sent.C.C. 115/12

La Corte dichiara l’illegittimità costituzionale dell’articolo 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 luglio 2011, n. 10 (*Interventi per garantire l’accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore*) per violazione dell’art.81 Cost. in quanto non basta la semplice individuazione dell’unità previsionale di base, ma occorre quantificare analiticamente gli oneri finanziari di un intervento di spesa anche quando si ritenga che l’intervento finanziato non necessiti l’individuazione di risorse ulteriori rispetto a quelle già rinvenibili sul bilancio.

Non convince in proposito l’argomentazione regionale per cui la nuova imputazione sulle poste del bilancio 2011 e del bilancio triennale 2011-2013 comporterebbe un’implicita ed automatica riduzione degli oneri delle leggi antecedenti ad esse correlate.

La riduzione di precedenti autorizzazioni deve essere sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto idonea a compensare esattamente gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa. Si tratta di un principio finanziario immanente all’ordinamento, enunciato esplicitamente all’art. 81, quarto comma, Cost., di diretta applicazione secondo la costante interpretazione di questa Corte.

Ove la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza

¹⁸ La perenzione amministrativa – come è noto – consiste nell’eliminazione dalla contabilità finanziaria dei residui passivi non smaltiti, decorso un breve arco temporale dall’esercizio in cui è stato assunto il relativo impegno. Essa, fino alla decorrenza dei termini per la prescrizione, non produce però alcun effetto sul diritto del creditore, la cui posizione è assolutamente intangibile da parte dei procedimenti contabili. Per questo motivo l’amministrazione debitrice deve essere sempre pronta a pagare secondo i fisiologici andamenti dell’obbligazione passiva: le somme eliminate, ma correlate a rapporti obbligatori non quiescenti, devono quindi essere reiscritte nell’esercizio successivo a quello in cui è maturata la perenzione per onorare i debiti alle relative scadenze.

¹⁹ Il governo nel proprio ricorso ricorda che la Corte dei Conti, Sezione Autonomie, nella delibera n. 141/AUT/2006 ha ritenuto opportuna la previsione nei bilanci degli Enti di un margine di copertura pari al 70% dei residui caduti in perenzione.

non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile.

Nel caso in esame l'esigenza del rispetto di analitiche quantificazioni delle diverse spese su partite di bilancio promiscue appare ancor più indefettibile in presenza di attività che impegneranno il bilancio della Regione in modo continuativo negli esercizi futuri (sull'obbligo rafforzato di copertura per gli oneri pluriennali, ex plurimis, sentenze n. 272 del 2011, n. 100 del 2010 e n. 213 del 2008).

Sent.C.C. 131/12

Ribadendo il principio secondo cui il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio a cui l'art. 81 Cost. si ispira (ex plurimis, sentenze n. 106 del 2011, nn. 141 e 100 del 2010) la Corte dichiara l'illegittimità per violazione dell'art.81 Cost. dell'art. 13 della legge della Regione Calabria n. 24 del 2011 (Istituzione del Centro Regionale Sangue) che:

- non quantifica l'ammontare degli oneri finanziari per gli anni successivi al 2011, ne specifica i relativi mezzi di copertura.
- indica una somma sicuramente insufficiente per coprire tutte le spese previste (il funzionamento del Centro, incluse quelle per il personale).

La Consulta non si limita a ribadire l'incostituzionalità della mancata quantificazione di oneri finanziari di natura pluriennale e l'assenza di indicazioni in merito alla loro copertura (astratta valutazione di diritto), ma giudica anche insufficiente l'ammontare delle risorse previste per la realizzazione dell'intervento (concreta valutazione di fatto)

Sent.C.C. 192/12

La decisione riveste natura speculare rispetto alla sent.C.C. 70/12, non soltanto per la natura analitica dell'esame a cui vengono sottoposte la l.r. della 23 agosto 2011, n. 35 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) e la legge 9 novembre 2011, n. 39 (Disposizioni in materia di entrate) della regione Abruzzo, ma anche per il contenuto di alcune delle decisioni assunte.

A proposito dell'utilizzo delle economie di spesa si ripropone l'alternativa precedentemente illustrata per l'avanzo di amministrazione presunto:

- *le risorse di natura vincolata, a condizione di essere state regolarmente stanziare nel precedente esercizio, possono essere utilizzate per operazioni di copertura finanziaria nel nuovo bilancio di esercizio prima del loro accertamento nel rendiconto, ma nel rispetto dell'originario vincolo di destinazione che ne esclude una riprogrammazione per la copertura finanziaria di nuovi interventi;*
- *nel caso invece di fondi di natura non vincolata le economie che residuano dal bilancio precedente confluiscono nel risultato d'amministrazione che viene ad esistere contabilmente e giuridicamente con l'approvazione del rendiconto.*

In altri termini nessuna risorsa può essere “estratta” da esercizi precedenti senza la previa verifica della sua disponibilità giuridica e contabile in sede di approvazione del bilancio consuntivo. L'unica eccezione a questo principio riguarda la utilizzazione di fondi vincolati rimasti inutilizzati al termine degli esercizi precedenti, quando permangano le finalità perseguite attraverso il loro originario stanziamento.

Il principio di tutela degli equilibri di bilancio contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost., impedisce di estrapolare dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo. Si tratta di una regola posta a presidio della sana gestione finanziaria, dal momento che la sottrazione di componenti attive dall'aggregato complessivo (il quale determina il risultato di amministrazione), effettuata senza la previa verifica di sussistenza dell'avanzo, può aggravare gli eventuali saldi negativi del conto consuntivo.

Nel corso della medesima decisione la Corte, dopo aver ribadito la evidente impossibilità dell'utilizzo delle medesime risorse finanziarie per la copertura di due voci di spesa diverse, ha modo di accertare tre diversi profili di violazione dell'art.81 Cost da parte dell'art. 31 della l.r. 35/, che destina parte delle entrate, incamerate in un capitolo di parte corrente, al finanziamento di interventi in materia sociale per i portatori di malattie oncologiche e per i pazienti trapiantati:

- *la natura incerta e inattendibile della stima dell'ammontare, che cambia tre volte nel corso dell'esercizio finanziario 2001 delle entrate previste per assicurare la copertura finanziaria della voce di spesa;*
- *la illegittima delega conferita alla giunta regionale e ai suoi uffici amministrativi per l'accertamento dell'entrata;*

- *la violazione del principio d unità di bilancio in base al quale tutte le entrate correnti a prescindere dalla loro origine concorrono alla copertura complessiva di tutte le spese correnti.*

Sent.C.C. 212/12

Non viene ritenuta fondata la dedotta violazione dell'art.81 Cost da parte dell'art. 4, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011 che, introducendo il comma 4-bis nell'art. 28 della legge della Regione Sardegna 13 novembre 1998, n. 31 (Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione), prevede che, in assenza di figure dirigenziali, le funzioni dirigenziali possono essere attribuite, fino all'espletamento dei concorsi pubblici per l'accesso alla qualifica dirigenziale e comunque per non più di due anni a dipendenti della categoria D in possesso dei requisiti per l'accesso alla predetta qualifica.

La pronuncia nega la connotazione di norma di spesa a tale disposizione e la conseguente necessità di una sua copertura finanziaria qualificandola come una norma di organizzazione che integra la disciplina generale del conferimento degli incarichi dirigenziali nell'amministrazione regionale, ampliando la platea dei possibili destinatari.

Sent.C.C. 214/12

Particolarmente interessante risulta il percorso argomentativo seguito dalla Corte per pervenire al riconoscimento del carattere di novità della spesa prevista e della conseguente necessità di una quantificazione e copertura dei relativi oneri.

Osserva infatti la Corte che per effetto delle leggi impugnate²⁰, è stato reintrodotta nell'ordinamento giuridico, e in particolare nella legislazione di spesa, l'onere per la finanza pubblica derivante dall'attività della fondazione, che si sarebbe invece dovuto esaurire con lo spirare del termine del 30 settembre 2011.

Esiste una spesa nuova anche quando si prevede la protrazione nel tempo di una spesa già prevista, di cui era già prevista la scadenza.

La decisione si ricollega altresì con le precedenti dichiarazioni di incostituzionalità di disposizioni che, nel *dare vita o nel riorganizzare (sentenza n. 115 del 2012) strutture amministrative, avevano omesso di indicare «il relativo organico e la disponibilità dei mezzi necessari per il loro funzionamento» (sentenza n. 106 del 2011; sentenza n. 141 del*

²⁰ La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art.81 Cost. della l.r 35/11(Riconoscimento ex articolo 54, comma 3, della legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25, della «Fondazione per la Ricerca e la Cura dei Tumori "Tommaso Campanella" Centro Oncologico d'Eccellenza» come ente di diritto pubblico) del 2011 e della l.r. 50 /11 (Norme di integrazione alla legge regionale 28 settembre 2011, n. 35) della regione Calabria.

2010), in tal modo sottraendosi all'obbligo di stabilire l'entità e la conseguente copertura della spesa.

Alla dichiarazione di incostituzionalità del testo integrale delle due leggi regionali la Corte perviene affermando che il *vizio, investendo la componente finanziaria della legge di spesa, non può, se sussistente, che estendersi in via consequenziale alle disposizioni sostanziali generatrici della spesa.*

Anno 2011

Nel corso del 2011 si registrano 5 sentenze e quattro ordinanze in materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa regionali. Tutte le ordinanze dichiarano la cessazione della materia del contendere per l'approvazione da parte del legislazione regionale delle abrogazioni o delle modifiche richieste dai ricorsi governativi. Due sentenze dichiarano l'assorbimento delle dedotte censure dell'art.81 Cost. da parte del governo. Le tre sentenze rimanenti affrontano questioni che afferiscono rispettivamente al requisito di novità delle voci di spesa delle leggi regionali e ai vincoli che devono essere rispettati all'interno delle loro coperture finanziarie.

Sent.C.C. 68/11

La sentenza riveste particolare interesse per una pluralità di motivi che attengono a piani diversi.

La Corte infatti, oltre a dichiarare l'assenza di copertura finanziaria della previsione di concorsi pubblici per il personale sanitario degli istituti penitenziari (art.21 l.r. 4/10 della Regione Puglia) e degli incrementi del trattamento economico dei direttori sanitari e direttori amministrativi degli enti e istituti sanitari (art.26 l.r. 4710), ribadisce l'incostituzionalità delle procedure di stabilizzazione di personale alle dipendenze della p.a. di cui all'art.13 della l.r. 4/10 in quanto:

- *il legislatore regionale dispone una stabilizzazione di personale che richiede una revisione della dotazione organica, in tal modo violando i limiti di spesa fissati per il personale sanitario dall'articolo 2, comma 71, della legge n. 191 del 2009, con conseguente violazione dei principi fondamentali stabiliti in materia di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.;*
- *la sola formula «nei limiti dei posti vacanti della dotazione organica, i cui oneri già gravano sul bilancio di ciascuna azienda ovvero nell'ambito di una*

revisione della consistenza della dotazione stessa», usata a chiusura della disposizione impugnata, non indica una copertura delle nuove spese derivanti dalla prevista stabilizzazione tale da essere «credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri» (sentenze n. 100 del 2010 e n. 213 del 2008).

La valutazione della disciplina introdotta dal legislatore regionale in materia di *stabilizzazione del personale alle dipendenze della p.a.*, sulla quale gravano vincoli costituzionali di diversa natura (coordinamento della finanza pubblica ex art.117 comma 3 e rispetto dell'art.81 Cost.) diventa l'occasione per un penetrante esercizio del sindacato che compete alla Consulta.

L'invocata assenza di oneri finanziari da parte del legislatore regionale viene infatti ritenuta **inattendibile** e connotata da quella arbitrarietà e irrazionalità sufficienti ad equipararla ad una mancata individuazione della copertura finanziaria della spesa prevista.

Sent.C.C. 106/11

La sentenza stabilisce che il carattere generico della disposizione non preclude la possibilità di riconoscere la sussistenza di una nuova spesa.

In particolare la Corte afferma che ***non può porsi in dubbio che la normativa introdotta comporti nuove spese, ancorché il suo carattere generico non ne consenta una precisa determinazione.*** *La legge censurata, prevede l'istituzione di due «strutture complesse» (così definite nell'art. 2, comma 1)²¹, in assenza però di indicazioni circa il relativo organico e la disponibilità dei mezzi necessari per il loro funzionamento, nonché senza stabilire che alla detta istituzione si debba provvedere mantenendo invariati i costi complessivi sopportati dagli enti per il personale impiegato e per le strutture occorrenti al fine di renderlo operativo.*

²¹ Il comma 1 dell'art. 2 della Regione Veneto 4 marzo 2010, n. 17 (Istituzione delle direzioni aziendali delle professioni sanitarie infermieristiche e ostetriche e delle professioni riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione) recita:

“1. Le aziende unità locali socio sanitarie (ULSS), fermo restando quanto previsto dagli *articoli 22, 23 e 24 della legge regionale 14 settembre 1994, n. 56* “Norme e principi per il riordino del servizio sanitario regionale in attuazione del *decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502* “Riordino della disciplina in materia sanitaria”, così come modificato dal *decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517*” e successive modificazioni, con particolare riferimento alla gestione unitaria del distretto socio-sanitario, dell'ospedale e del dipartimento di prevenzione, nonché le aziende ospedaliere e ospedaliere-universitarie integrate e gli istituti pubblici di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCSS) istituiscono quali strutture complesse la direzione aziendale delle professioni sanitarie infermieristiche ed ostetriche e la direzione aziendale delle professioni riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione, di seguito denominate Direzioni.”

Sent.C.C. 272/11

All'interno della sua decisione la Corte ribadisce un principio risalente della sua giurisprudenza costituzionale in base al quale l'indicazione della copertura, ai sensi dell'art. 81, quarto comma, Cost. «è richiesta anche quando alle nuove o maggiori spese possa farsi fronte con somme già iscritte nel bilancio, o perché rientrino in un capitolo che abbia capienza per l'aumento di spesa, o perché possano essere fronteggiate con lo "storno" di fondi risultanti dalle eccedenze degli stanziamenti previsti per altri capitoli» (per tutte, sentenza n. 30 del 1959).

Anno 2010

Nel corso del 2010 si registrano quattro sentenze e due ordinanze in materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa regionali.

Le due ordinanze dichiarano entrambe la cessazione della materia del contendere per l'approvazione da parte del legislazione regionale delle abrogazioni o delle modifiche richieste dai ricorsi governativi.

Una sentenza prende atto dell'approvazione successiva da parte del legislatore regionale delle modifiche richieste dal governo per garantire al copertura finanziaria degli interventi previsti (sent.C.C. 179/10).

Le rimanenti tre sentenze affrontano questioni che afferiscono rispettivamente al requisito di novità delle voci spesa delle leggi regionali e ai vincoli che devono essere rispettati all'interno delle loro coperture finanziarie.

Sent.C.C. 70/10

La Corte riconosce la sussistenza di una violazione dell'art. 81 Cost. nel riconoscimento ai dipendenti della regione Abruzzo, transitati alle dipendenze delle Province a seguito della delega a queste ultime di funzioni amministrative regionali, di un assegno personale non riassorbibile pari alla differenza tra i due trattamenti economici (dell'art. 1, comma 116, della legge della Regione Abruzzo 21 novembre 2008, n. 16 "Provvedimenti urgenti e indifferibili").

La pronuncia interviene sia in materia di spese che di copertura finanziaria:

Osserva infatti la Corte :

- *la disposizione è sicuramente fonte di aumento della spesa complessiva per il personale degli enti provinciali, perché qualsiasi incremento retributivo, invece di determinare una corrispondente diminuzione dell'assegno personale, si*

aggiunge integralmente all'assegno medesimo, il quale resta fisso nel suo ammontare originario;

- *l'assenza di una puntuale e specifica determinazione dell'onere finanziario²² derivante dal riconoscimento dell'assegno configura una violazione dell'art.81 Cost.*

La riconosciuta sussistenza della nuova spese e la mancata quantificazione del suo ammontare determinano pertanto la violazione dell'art. 81 Cost.

Sent.C.C. 100/10

La Corte dichiara l'illegittimità della previsione di concorsi riservati per i lavoratori in servizio in modo continuativo da almeno tre anni presso strutture sanitarie private provvisoriamente accreditate, licenziati e posti in mobilità a seguito del provvedimento di revoca dell'accreditamento, di cui all'art. 7 della legge della Regione Campania 28 novembre 2008, n. 16 (Misure straordinarie di razionalizzazione e riqualificazione del sistema sanitario regionale per il rientro dal disavanzo) in quanto la disposizione, ***pur comportando maggiori costi per il personale, non reca alcuna copertura finanziaria.***

Sent.C.C.141/10

Alla dichiarazione di illegittimità²³ della legge della Regione Lazio 6 aprile 2009, n. 9 (Norme per la disciplina dei distretti socio-sanitari montani) la Corte perviene dopo aver inferito l'esistenza di una nuova spesa e l'illegittimità dell'affidamento della sua copertura finanziaria a successivi provvedimenti attuativi²⁴. di tale intervento legislativo.

Osserva infatti la Corte:

il legislatore regionale nulla dispone ***quanto alla copertura finanziaria degli oneri di spesa sicuramente derivanti dall'istituzione dei distretti socio-***

²² Il comma 119 dell'art.1 della l.r. 16/08 recita:

“119. Agli oneri derivanti dall'applicazione della presente legge si provvede mediante gli stanziamenti iscritti sui pertinenti capitoli di spesa del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2008”.

²³ La previsione della istituzione di un servizio obbligatorio di eliambulanza, presso ogni presidio ospedaliero di montagna, di cui al comma 3 dell'art.4 della l.r. 9/09, determina altresì un mancato rispetto dei vincoli di contenimento della spesa sanitaria che afferiscono al coordinamento della finanza pubblica di cui all'art.1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007) che disciplina i piani di rientro regionali dai disavanzi sanitari.

²⁴ Né in senso contrario può valere il rilievo – avanzato dalla difesa regionale – che «le maggiori spese verranno concretamente disposte mediante i provvedimenti attuativi» della disciplina legislativa in esame, giacché è proprio la legge regionale n. 9 del 2009 a costituire la «loro fonte primaria», donde la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost.

sanitari montani, in quanto sono stati previsti, nell'ordine: nuove dotazioni di «risorse umane, tecniche, strumentali e finanziarie»; opportuni «incentivi economici»; conseguenti «adeguamenti dei finanziamenti correnti, in considerazione dei maggiori costi strutturali.

Sent.C.C.355/10

Pur avendo per oggetto una disposizione statale²⁵ la decisione viene segnalata perché contiene due importanti principi in materia di sussistenza delle voci di spesa e di quantificazione delle risorse su cui far convergere la copertura finanziaria.

Osserva infatti la Corte: in ogni caso non può ritenersi che una astratta limitazione del risarcimento del danno spettante alla pubblica amministrazione, determinando una possibile minore entrata, comporti «nuove o maggiori spese». In altri termini, non è possibile porre una equiparazione fra «nuova o maggiore spesa» ed il mancato risarcimento di danni cagionati ad una pubblica amministrazione (sentenza n. 46 del 2008). Del resto, non potendosi procedere alla quantificazione delle minori entrate, essendo tale diminuzione eventuale e comunque connessa a variabili concrete non determinabili a priori, non sarebbe neanche possibile, come sottolineato dall'Avvocatura generale dello Stato nelle sue difese, prevedere la necessaria copertura finanziaria.

Anno 2008

Le due sentenze pronunciate dalla Corte in materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa regionali dichiarano l'illegittimità di alcune operazioni di copertura finanziaria in materia di utilizzo di crediti futuri e di quantificazione delle spese continuative e ricorrenti.

Sent.C.C.213/08

Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 7, della legge della Regione Sardegna 28 dicembre 2006, n. 21 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2007 e disposizioni per la chiusura dell'esercizio 2006) la Corte afferma:

- *l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, pone il principio fondamentale della copertura delle spese, richiedendo la contestualità tanto dei presupposti*

²⁵ Articolo 17, comma 30-ter, periodi secondo, terzo e quarto, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini).

che giustificano le previsioni di spesa, quanto di quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime;

- *in questo quadro è evidente che la copertura di spese mediante crediti futuri, lede il suddetto principio costituzionale ed è tanto più irrazionale quanto più si riferisce a crediti futuri, lontani nel tempo.*

Sent.C.C.386/08

La pronuncia riveste particolare interesse perché la Corte perviene alla dichiarazione di illegittimità dell'art. 5 della l.r. 22/07 della Regione Calabria (*Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8*) sulla base della riscontrata violazione di una norma interposta²⁶ che afferisce alla armonizzazione dei bilanci pubblici e al coordinamento della finanza pubblica di cui all'art.117, comma 3 Cost. con conseguente assorbimento della dedotta violazione dell'art.81 Cost.

L'anteporre tale valutazione rispetto a quella afferente la violazione dell'art.81 Cost. integra una delle poche oscillazioni imputabili alla Corte nelle sue operazioni di individuazione dei vincoli giuridici che devono essere rispettati in materia di copertura finanziaria.

In particolare la Corte osserva che:

- *si è riconosciuta la compatibilità con la Costituzione del rinvio, da parte della Regione, della quantificazione delle spese continuative e ricorrenti, nonché dell'individuazione dei relativi mezzi di copertura, al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale, secondo quanto attualmente previsto dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 (sentenze n. 446 del 1994, n. 26 del 1991, n. 331 del 1988);*
- *nel caso oggetto del presente giudizio, va invece escluso che la spesa introdotta dalla norma impugnata partecipi di una tale natura, per il solo fatto che di essa si prevede un'erogazione in «rate costanti decennali»: la ripartizione dell'onere finanziario su più annualità non comporta in questo caso un obiettivo ostacolo a quantificare la spesa complessiva, in ragione del fatto che essa attiene ad attività e procedure da esercitarsi anche per gli anni a venire;*

²⁶ Art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 76 del 2000 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della L. 25 giugno 1999, n. 208).

- *La Corte, dopo aver negato la natura di spese continuativa e ricorrente all'intervento previsto dal legislatore regionale, ne decreta l'illegittimità non già per una immediata violazione dell'art.81 Cost, ma per l'omessa quantificazione complessiva della spesa pluriennale prevista da una norma interposta²⁷ in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica ex art.117, comma 3 Cost .*

Anno 2007

Le due sentenze intervenute in materia di copertura finanziaria si risolvono, l'una in una dichiarazione di inammissibilità per la motivazione per relationem delle censure ivi formulate, l'altra nella dichiarazione di illegittimità della mancata copertura finanziaria di oneri finanziari pregressi derivanti dal riconoscimento di *maggiorazioni da corrispondere ai soggetti impiegati in lavori socialmente utili per una durata oraria eccedente quella ordinaria*.

[Sent.C.C. 359/07](#)

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 44 della legge della Regione Siciliana 23 dicembre 2002, n. 23 (*Norme finanziarie urgenti – Variazione al bilancio della Regione siciliana per l'anno finanziario 2002 – Seconda misura salva deficit*), nella parte in cui stabilisce, con effetto dall'entrata in vigore della legge regionale 23 gennaio 1998, n. 3 (Disposizioni in materia di lavoro e occupazione. Norme di proroga e di finanziamento degli oneri per il contingente dell'Arma dei carabinieri operante in Sicilia) e sino a tutto l'anno 2002, nuovi criteri di calcolo delle maggiorazioni da corrispondere ai soggetti impiegati in lavori socialmente utili per una durata oraria eccedente quella ordinaria senza provvedere alla quantificazione e alla copertura finanziaria dei relativi oneri.

Anno 2006

La Corte ha emesso otto ordinanze e due sentenze in materia copertura finanziaria delle leggi di spesa regionali. Delle otto ordinanze sette stabiliscono la cessazione della materia del contendere per l'adeguamento del legislatore regionale alle censure governative e una

²⁷ L'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 76 del 2000 che recita:

“2. Le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale indicano l'ammontare complessivo, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso o già presentato al consiglio, rinviando ai successivi bilanci la determinazione delle quote di spesa destinate a gravare su ciascuno dei relativi esercizi.”

si conclude con una dichiarazione di inammissibilità della denunciata violazione dell'art. 81 Cost.

Tale dichiarazione di inammissibilità è oggetto anche di una delle sentenze del 2006, mentre la seconda dichiara l'infondatezza delle dedotte censure governative dell'art. 81 Cost. da parte di sei leggi regionali in materia di condono edilizio.

Anno 2005

La Corte ha emesso tre ordinanze che hanno dichiarato la cessazione della materia del contendere per l'adeguamento del legislatore regionale alle censure governative.

Anno 2004

La Corte ha emesso una sentenza che ha dichiarato l'assorbimento della dedotta violazione dell'art. 81 Cost. Due ordinanze hanno stabilito la cessazione della materia del contendere per l'adeguamento del legislatore regionale alle censure governative e una terza ordinanza ha dichiarato l'inammissibilità della dedotta violazione dell'art. 81 Cost. da parte della Corte dei Conti.

Anno 2003

Delle due sentenze pronunciate dalla Corte in materia di copertura finanziaria una ha dichiarato l'assorbimento della dedotta violazione dell'art. 81 Cost., l'altra ha dichiarato la cessazione della materia del contendere per l'adeguamento del legislatore alle censure governative.

6. Il recente cambiamento del sindacato di legittimità della Corte sulle manovre di bilancio e sulla legislazione di spesa delle regioni

Negli ultimi due anni si registra, non solo un consistente aumento del numero delle pronunce della Consulta sulle manovre di bilancio e sulla legislazione di spesa delle regioni, ma anche l'acquisizione di una carattere sempre più analitico e approfondito di tali controlli, che culmina nel mutamento qualitativo della natura delle valutazioni che la Corte opera nell'esercizio del suo sindacato di legittimità.

E' possibile isolare sinteticamente una sorta di progressione che inizia nel 2001, quando la Corte rifiuta nel merito l'invocata assenza di oneri finanziari (sent.C.C. 68-11) e l'impossibilità di quantificare oneri di difficile determinazione (sent.C.C. 106-11), per

arrivare poi nel 2012 a valutare l'inattendibilità di operazioni di copertura finanziaria (sent.C.C.192-12) e addirittura la insufficienza delle risorse utilizzate per garantire la copertura finanziaria di determinati interventi (sent.C.C.70-12, sent. C.C. 131-12).

Tale incremento negli ultimi anni delle valutazioni di merito della Corte nell'esame delle operazioni di copertura finanziaria regionali investe anche la verifica in concreto del loro primo presupposto, ovvero quello della sussistenza di una nuova spesa che è stato oggetto delle seguenti sentenze: [sent.C.C. 214-12](#), [sent.C.C. 212-12](#), [sent.C.C. 106-11](#), [sent.C.C. 68-11](#), [sent.C.C. 141-10](#), [sent.C.C. 100-10](#), [sent.C.C. 70-10](#).

7. Le impugnazioni del governo in materia di copertura finanziaria nel 2012

Prima di rivolgere la nostra attenzione alla giurisprudenza costituzionale in materia di copertura finanziaria prima del 2001 verifichiamo sinteticamente l'andamento nel 2012 delle impugnative governative in materia di copertura finanziaria delle manovre di bilancio e delle leggi di spesa regionali.

Delle 467 leggi regionali esaminate sino al 26-10-2012 sono state oggetto di impugnativa governativa 80 leggi regionali.

Nove di questi ottanta ricorsi hanno avuto per oggetto la dedotta violazione dell'art.81 Cost. da parte delle leggi regionali delle seguenti regioni.

- Abruzzo l.r.43/12, l.r.44/12, l.r.1/12;
- Campania l.r.1-12, l.r. 2-12
- Friuli Venezia Giulia l.r. 14-12;
- Piemonte l.r. 3-12;
- Calabria l.r.6712;
- Molise l.r. 19-12.

Se è vero pertanto che negli ultimi due anni si è registrato un consistente aumento della giurisprudenza costituzionale in questa materia, la futura attività della Consulta nella valutazioni di queste fattispecie sembrerebbe tendere ad una stabilizzazione almeno nel prossimo anno.

8. Gli articoli finanziari del 2012

Senza entrare nel merito della delicata questione della corretta redazione degli articoli finanziari all'interno delle leggi regionali nasce spontaneo l'interrogativo se il consolidarsi di una così rigorosa giurisprudenza della Corte stia condizionando la tecnica di redazione di tali disposizioni da parte delle regioni.

Da una breve lettura dei circa 130 articoli finanziari redatti dalle regioni nei primi 10 mesi del 2012 emerge che:

- una percentuale intorno al 20% dichiara l'assenza di oneri finanziari;
- una medesima percentuale del 20% non contiene una quantificazione espressa degli oneri sia sul bilancio annuale che sul bilancio pluriennale;
- una percentuale di poco superiore al 30 % non contiene la quantificazione espressa degli oneri sul bilancio pluriennale²⁸;
- una percentuale tra il 15 e il 20 % contiene una quantificazione espressa degli oneri sia sul bilancio annuale che sul pluriennale;
- le percentuali rimanenti comprendono i provvedimenti annuali e quelli che contengono una quantificazione degli oneri solo sul pluriennale.

9. Analisi storica della giurisprudenza costituzionale in materia di copertura finanziaria

Attraverso l'analisi storica della giurisprudenza costituzionale in materia di copertura finanziaria a partire dagli anni '50 si intende verificarne i rapporti con le più recenti pronunce della Consulta che hanno sottoposto le manovre di bilancio e le leggi di spesa regionali a controlli così penetranti. In altre parole i poteri esercitati dalla Consulta nelle analitiche pronunce del 2012 hanno dei precedenti nella sua giurisprudenza più risalente? Le valutazioni in merito alla sufficienza della copertura finanziaria, la verifica della sussistenza del requisito di novità della spesa, l'analitico esame di una manovra di bilancio regionale sono già stati effettuati dalla Corte prima del 2001?

Nella presente sezione sono state isolate a livello esemplificativo alcune delle principali questioni su cui si è espressa la Corte in materia di copertura finanziaria prima del 2001.

²⁸ Tale percentuale comprende anche alcune disposizioni che utilizzano il consentito rimando alla legge finanziaria per la quantificazione degli oneri di natura continuativa e ricorrente.

Copertura finanziaria delle spese gravanti su esercizi futuri

La Corte precisa che il problema dell'osservanza dell' art. 81 della Costituzione si pone sia in relazione all'esercizio finanziario in corso che nei confronti degli esercizi successivi fra i quali la nuova spesa è stata ripartita (sent. C.C. 9/58) Successivamente (sent.C.C.1/66) la Corte avrà modo di chiarire che la limitazione dell'obbligo di copertura al solo esercizio in corso si tradurrebbe in una vanificazione dell'art.81 Cost. e che l'obbligo di provvedere alla copertura finanziaria delle spese che gravano sugli esercizi futuri grava anche sulle regioni (sent. C.C. 47/67).

In materia di copertura finanziaria delle spese gravanti sugli esercizi futuri esistono peraltro pronunce che hanno provveduto ad attenuare la rigidità del vincolo come la sent. C.C. 12/87 che recita:

➤ l'obbligo del legislatore di indicare i mezzi per fare fronte a nuove o maggiori spese va osservato con puntualità rigorosa per quelle che incidono sull'esercizio in corso per il quale è stato consacrato;

➤ **altrettanto rigore, per la natura stessa delle cose, non è richiesto per gli esercizi futuri;**

➤ per la copertura di spese future è ammessa la possibilità di ricorrere, oltre che ai mezzi consueti, quali nuovi tributi o l'inasprimento di quelli già esistenti, anche alla riduzione delle spese già autorizzate, all'accertamento formale di nuove entrate, all'emissione di prestiti ed, in genere, ad altre operazioni finanziarie che assicurino la raccolta di fondi;

La valutazione meno rigorosa del dovere di indicare i mezzi di copertura delle spese gravanti sugli esercizi futuri viene ribadita nella sent.C.C. 283/91.

Verifica in concreto sussistenza voce di spesa e insufficienza del mero rinvio al bilancio in corso in sede di formulazione della copertura finanziaria

Nella sentenza 30/59 la Corte prende già posizione su quattro fondamentali questioni:

➤ l'applicazione dell'art.81 Cost. alle regioni²⁹;

²⁹ All'interno della sent. 30/59 la difesa della Regione ammette che l'osservanza della norma fondamentale dell'ultimo comma dell'art. 81 della Costituzione sia una condizione di legittimità costituzionale anche per

- la verifica della sussistenza in **concreto di una voce di spesa** attraverso l'esame del contenuto della legge³⁰,
- l'analitica definizione delle coperture finanziarie e l'insufficienza del mero richiamo alla somme stanziato sul bilancio di previsione³¹. E' necessaria quindi la menzione che ad una determinata spesa si farà fronte con la somma iscritta in uno specifico capitolo.

Nello stesso anno però la Corte (sent.C.C. 47/59), discostandosi da quanto sostenuto nella precedente sent. CC. 30/59, dichiarava che la sufficienza delle somme stanziato in bilancio a coprire le maggiori spese derivanti da una nuova legge regionale escludeva la possibilità di ritenere sussistente una violazione dell'art.81 Cost.

L'analitica individuazione dei mezzi di copertura finanziaria delle nuove spese trova la sua giustificazione nella natura formale della legge di bilancio, che come tale non può tradurre innovazioni nell'ordinamento giuridico, conformemente a quanto affermato nella sent.C.C. 66/59 secondo cui una legge sostanziale introduttiva di nuove o maggiori spese non può trovare nelle previsioni del bilancio il titolo giuridico corrispettivo della spesa, e che l'esistenza in bilancio di uno o più capitoli relativi a una o più spese non può, di per sé sola, significare che per quelle spese sia soddisfatta l'esigenza dell'indicazione della corrispondente copertura, voluta dall'art. 81, ult. comma, Costituzione (ved. anche sent.C.C.31/61).

le leggi regionali; e, del resto, ciò è stato riconosciuto da questa Corte (v. sentenze 25 febbraio 1958, n. 9; 14 luglio 1958, n. 54, e, da ultimo, 9 marzo 1959, n. 11).

³⁰ Né si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta "copertura", cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o la esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa...

Non può, poi, seguirsi la difesa della Regione quando afferma che la legge in esame non importa nuove o maggiori spese, ma semplicemente una sistemazione e un riordinamento dello stato giuridico ed economico degli impiegati della Regione. Che non si tratti di un nuovo "titolo" di spesa, nel senso che si tratta pur sempre di spesa per i dipendenti della Regione, si può ammettere; ma dall'esame delle disposizioni della legge e delle numerose sue tabelle - che della legge fanno parte integrante - apertamente appare che un aumento di spesa, e notevole, vi è.

³¹ Anche se per una maggiore spesa non occorra trovare una nuova copertura, in quanto essa può rientrare nel capitolo normale del bilancio in corso, nel senso che nel capitolo vi è capienza per l'aumento di spesa, pure è necessario, per soddisfare al precetto dell'art. 81, che la legge contenga la menzione che per la spesa si farà fronte con la somma già iscritta in bilancio al capitolo espressamente nominato; e se alla nuova o maggiore spesa non è necessario trovare una copertura a parte, extrabilancio, ma vi sia, nel bilancio, un capitolo o dei capitoli che offrano una eccedenza di stanziamento che si possa destinare alla nuova o maggiore spesa, si procederà ad una riduzione delle somme assegnate a quei capitoli, con lo "storno", e all'assegnazione della differenza a nuovi capitoli o a capitoli esistenti, ma occorre sempre nella legge, per soddisfare al precetto dell'art. 81, che si faccia menzione dello storno e, ancora, con apposita disposizione, nella legge stessa, che sia data autorizzazione al Ministro del tesoro di apportare al bilancio le debite variazioni, e queste poi debbono essere inserite in apposita legge.

Vedi anche sent.C.C. 159/76.

In materia invece di **valutazione in concreto della sussistenza di una voce di spesa** risulta emblematica la sent.C.C. 569/2000, nella quale la Corte nega la violazione dell'art.81 Cost. da parte di una legge della Liguria che si era limitata alla creazione di un nuovo dipartimento regionale di genetica, ovvero ad una aggregazione funzionale di nuovi servizi che escludeva la sussistenza di una nuova spesa.

Impossibilità dell'utilizzo di residui passivi

Nella già citata sent.C.C.31/61 viene stabilita l'illegittimità dell'utilizzo di residui passivi (risorse finanziarie impegnate ma non ancora rogate nel corso dell'esercizio) ai fine della copertura finanziaria di nuove spese .

Utilizzo economie di bilancio

Nella sent.C.C. 94/68 viene stabilito che *l'economia di bilancio derivante dalla riduzione o dalla cessazione di una spesa costituisce mezzo valido di copertura per nuove spese - come ha già ritenuto questa Corte con la sentenza n. 1 del 1966 - allorché appaia sufficientemente sicura secondo le previsioni.*

Mancata quantificazione e copertura degli oneri derivanti dalla stipulazione di mutui

Nella sent.C.C. 37/61 viene dichiarata la violazione dell'art.81 Cost. da parte di una legge della regione Sicilia che non specificava in che modo si sarebbe fatto fronte agli oneri del mutuo e in che misura il mutuo avrebbe inciso sui singoli esercizi finanziari.

Valutazioni di merito sull'ammontare della copertura finanziaria

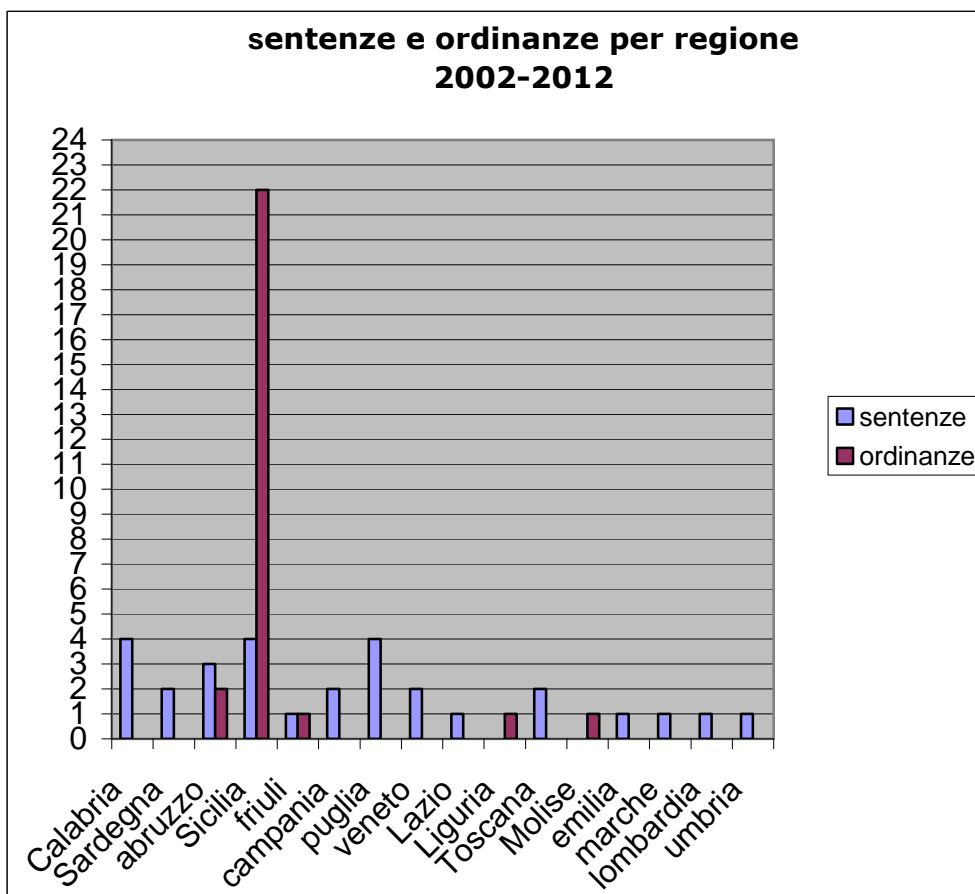
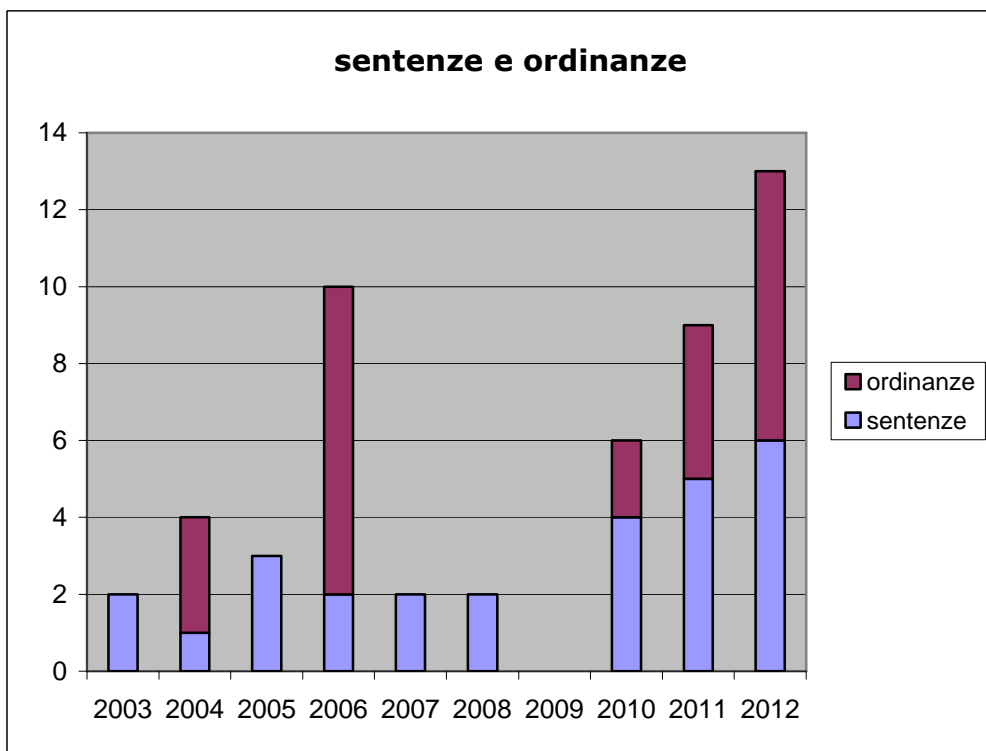
All'interno dell'ordinanza 69/1989 la Corte **afferma che non le compete valutare l'entità della copertura finanziaria di una legge di spesa.**

Relazione tecnica

All'interno della sent.C.C. 313/94 la Corte afferma che, se è vero che i principi sull'onere di copertura sanciti dall'art. 81 della Costituzione, valgono anche per le leggi regionali, ciò

non comporta l'applicabilità dell'art. 11 ter, secondo e terzo comma, della legge 5 agosto 1978, n.468 (quale aggiunto dall'art. 7 della legge 23 agosto 1988, n.362), che impone l'obbligo della redazione della relazione tecnica per i disegni di legge che comportano nuovi voci di spesa. *Tutto questo senza disconoscere, anche per le esigenze di coordinamento della finanza pubblica, la funzione della relazione tecnica quale strumento per una maggiore trasparenza delle decisioni di spesa, la cui utilità, d'altra parte, risulta avvertita da talune regioni, che infatti l'hanno spontaneamente prevista con proprie leggi sulle procedure di spesa.*

Dieci anni di pronunce della Corte in materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa e delle manovre di bilancio delle Regioni



10. Conclusioni

Come emerge dall'esame della distribuzione nel tempo delle pronunce della Corte in materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa esiste un considerevole aumento delle pronunce negli ultimi due anni in concomitanza con l'aggravarsi degli condizioni di squilibrio nella nostra finanza pubblica.

Tale influenza del contesto economico-finanziario sull'intensità dell'attività della Corte si manifesta in un altro momento, nel 2006, ovvero quando la nostra nazione inizia a confrontarsi con vincoli derivanti da una procedura di disavanzo eccessivo avviata dalla Commissione europea nel luglio del 2005.³²

Il contesto economico finanziario in cui le decisioni della Corte vengono assunte esercita altresì la sua influenza sull'ampiezza dei controlli ai quali vengono assoggettati le manovre di bilancio delle regioni e la loro legislazione di spesa: l'analiticità di tali verifiche non trova infatti riscontro nella giurisprudenza costituzionale precedente il 2001. Tale giurisprudenza si configura come un sistema strutturato e tendenzialmente coerente all'interno del quale la Corte affronta gran parte delle questioni che la occuperanno anche dopo il 2001, senza però esercitare quelle valutazioni di merito sulla sufficienza delle singole operazioni di copertura finanziaria³³ e quell'analitico esame delle manovre di bilancio regionali che connotano la sua più recente attività. Esistente invece un tema quello della verifica in concreto della sussistenza di una voce di spesa che, pur caratterizzando la più recente giurisprudenza costituzionale in materia di copertura finanziaria, risulta già presente e affrontato nelle decisioni che precedono il 2001.

Il nuovo assetto dei rapporti tra potestà legislativa statale e regionale definito dalla l.c. 3/11 gioca un ruolo marginale e residuale in materia di copertura finanziaria, tale da essere riscontrato all'interno di isolate pronunce come la sent.C.C. 70/12 al cui interno emerge l'intimo legame tra la disciplina della finanza derivata afferente al coordinamento della finanza pubblica (art.117, comma 3 Cost.) e i vincoli derivanti dall'art.81 Cost. e la sent.C.C. 68/11 dove tale sovrapposizione e reciproco condizionamento dei vincoli derivanti dal coordinamento della finanza pubblica (art.117, comma 3 Cost) e dall'art.81 Cost. si

³² La procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti dell'Italia è stata avviata nel luglio 2005, a motivo di un disavanzo pubblico pari al 3,5% del PIL sia nel 2003 sia nel 2004. Il disavanzo era salito al 4,2% del PIL nel 2005, prima di scendere al 3,4% nel 2006 ed all'1,9% nel 2007 consentendo la chiusura della procedura da parte del Consiglio dell'unione europea con decisione assunta il 3 giugno 2008 10127/1/08 REV 1.

³³ All'interno dell'ordinanza 69/1989 la Corte afferma che non le compete valutare l'entità della copertura finanziaria di una legge di spesa.

manifesta nei confronti delle illegittime previsioni di stabilizzazione del personale alle dipendenze della p.a.;

La giurisprudenza costituzionale degli ultimi dieci anni in materia di copertura finanziaria delle manovre di bilancio e della legislazione di spesa delle Regioni degli risulta connotata da un elevato grado di coerenza, posto che l'unica marginale divergenza riscontrata investe l'imputazione di una contestazione afferente la disciplina delle spese continuative e ricorrenti al mancato rispetto di una norma interposta in materia di coordinamento della finanza pubblica (art.117, comma 3 Cost.) piuttosto che ad una violazione dell'art. 81 Cost.