IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

La giurisprudenza costituzionale in materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa e delle manovre di bilancio regionali

ALBERTO CROSIO[1]

Il contenuto, compreso ogni eventuale errore, è frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non impegna l'ente di appartenenza.

1. Individuazione degli oggetti e degli obiettivi dell'indagine

Questa breve analisi della giurisprudenza costituzionale in materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa e di manovre di bilancio regionali si propone di fornire preliminarmente una breve ricostruzione del contesto normativo generale in cui si colloca il tema della nostra ricognizione giurisprudenziale.

Tale inquadramento comprende una sintetica illustrazione dei contenuti dell'art. 81 Cost. e della normativa in materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa accompagnata da una ricostruzione del ruolo che la Corte dei Conti può esercitare in questo ambito e dell'infruttuoso tentativo di potenziamento 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"*[2].

L'orizzonte temporale, al cui interno si colloca invece l'esame delle diverse decisioni assunte dalla Corte, comprende gli undici anni compresi tra il 2002 e il 2013.

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 del presente lavoro.

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 e delle manovre di bilancio regionali per ciascuno degli anni compresi tra il 2002 e il 2013per consentire di prendere atto del

progressivo imporsi dell'oggetto della nostra indagine all'attenzione della Consulta e per stabilirese gli eventuali scostamenti del numero annuale delle decisioni assunte dalla Corte e la natura delle decisioni ivi assunte 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 2013 per stabilire:

– i rapporti della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo decennio in materia di copertura finanziaria 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 (ad es. insufficienza della copertura), che si riscontrano nelle sentenze della Corte degli ultimi anni abbiano dei precedenti nella giurisprudenza costituzionale sull'art. 81 Cost. antecedente il 2001;

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

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 Cost.[3] 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*[4]*,* 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 196/9[5] *(Legge di contabilità e finanza pubblica)* e il richiamato comma 3 dell'art. 23 [6] attribuiscono alla leggi di bilancio 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, ha 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.

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.

Per le spese *continuative e ricorrenti* è consentita invece l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale, in coerenza con quanto previsto – tra l'altro – dall'art. 3, comma 1, del d. lgs. 76/2000(*Princìpi 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)* [7].

Se quello appena indicato costituisce il paradigma condiviso, al cui interno trovano la propria legittimazione le operazioni di copertura finanziaria delle leggi di spesa, 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 Stato[8], del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni (comma 3 art. 17)[9];

– è prevista la redazione di una clausola di salvaguardia a corredo delle previsione 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 verifichino 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 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 governo[10], mentre tale potere le vene negato sulla base di una giurisprudenza consolidata[11] 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 statale[12] 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 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** (la versione iniziale del comma 2 dell'art.1 del d.l. 174/12 è stato infatti soppresso in sede di conversione) **adire la Consulta denunciando il mancato rispetto degli oneri di copertura finanziaria da parte della legislazione di spesa regionale.**

L'impossibilità di adire la Consulta da parte della Corte non più configurabile all'interno di un controllo preventivo di legittimità, che non le viene confermato in sede di conversione del d.l. 174/12 non risulterebbe però completamente escluso a giudizio infatti della sezione regionale di controllo per il Piemonte della Corte dei Conti, in quanto una rilevante conseguenza del riconoscimento della formalità giurisdizionale del procedimento di parificazione sul rendiconto regionale è **la possibilità per le sezioni regionali di sollevare, in sede di parificazione, questioni di legittimità costituzionale delle leggi regionali di spesa**[13], per la violazione del principio della copertura finanziaria di cui all'art. 81 della Costituzione e per il contrasto con altri parametri costituzionali posti a tutela degli equilibri generali di finanza pubblica[14].

E' stata invece **mantenuta all'interno della versione definitiva del comma 2 dell'art. 1**[15] 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 quanto tale provvedimento ha per oggetto essenzialmente disposizioni che non sono state conservate in sede di conversione del d.l. 174/12.

5. Esame della giurisprudenza costituzionale in materia di copertura finanziaria e di manovre di bilancio regionali

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 di manovre di bilancio regionali.

Anno 2013

Dall'esame della giurisprudenza costituzionale del 2013 in materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa e di manovre di bilancio regionali emerge un consolidamento e un ulteriore rafforzamento rispetto agli anni precedenti della natura dei controlli esercitati dalla Consulta.

Le 14 decisioni hanno per oggetto infatti:

– le caratteristiche delle disposizioni finanziarie (sent. Corte cost. n. 4/13) e delle norme di spesa (sent. Corte cost. n. 277/13);

– la natura di legge di spesa e la possibilità di desumerne l'esistenza in base al suo oggetto indipendentemente dalla affermata assenza di oneri finanziari all'interno della legge regionale (sent. Corte cost. n. 18/13);

– le caratteristiche delle *spese continuative e ricorrenti* (sent. Corte cost. n. 18/13);

– l'impossibilità di ottenere la copertura sul fondo per le spese impreviste di una spesa prevista all'interno del bilancio e l'insufficienza della copertura di una spesa (sent. Corte cost. n. 28/13);

– l'incertezza della quantificazione della spesa (sent. Corte cost. n. 51/13);

– l'assenza della quantificazione della spesa (sent. Corte cost. n. 181/13) e della relativa copertura (sent. Corte cost. n. 212/13);

– l'illegittimità di una contabilizzazione nel bilancio consuntivo di una rilevante massa di residui attivi in assenza di accertamento e con conseguente violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica (sent. Corte cost. n. 138/13);

– l'illegittimità di una copertura della spesa realizzata attraverso «economie di bilancio» quando queste costituiscono estrapolazione «dalle risultanze degli esercizi precedenti (sent. Corte cost. n. 299/139);

– l'inammissibilità di una censura governativa che si limiti ad affermare in modo apodittico il carattere di legge di spesa (sent. Corte cost. n. 312/13);

– l'illegittimità della riprogrammazione delle economie di bilancio, di coperture ottenute su stanziamenti di bilancio assenti, o incapienti (sent. Corte cost. n. 241/13);

– l'illegittimità dell'avanzo di amministrazione presunto con l'ulteriore precisazione che la limitazione della declaratoria d'incostituzionalità dell'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto alle sole partite di spesa oggetto del ricorso non esonera la Regione dal rispetto dei canoni derivanti dal precetto costituzionale dell'equilibrio complessivo del bilancio (sent. Corte cost. n. 250/13, sent. Corte cost. n. 266-13).

L'estendersi e l'approfondirsi del sindacato di legittimità della Corte sulle manovre di bilancio e sulle modalità di copertura delle leggi di spesa regionali traspare dalla natura delle valutazioni effettuate all'interno delle singole decisioni.

A titolo esemplificativo si segna che **la Corte non contesta soltanto l'assenza della quantificazione della spesa di una disposizione finanziaria, ma valuta anche in concreto l'insufficienza delle risorse previste per dare copertura ad un determinato intervento (sent. Corte cost. n. 51-13), o l'incertezza della quantificazione del suo ammontare.**

In materia di valutazione delle manovre di bilancio assumono invece paradigmatico del nuovo corso giurisprudenziale le pronunce che, non limitandosi a analizzare le diverse poste contabili per ribadire l'illegittimità dell' utilizzo dell'avanzo amministrativo presunto, si spingono a **imporre alle singole regioni il rispetto complessivo dell'equilibrio di bilancio anche nei casi in cui il suo mancato rispetto non è stato espressamente dedotto all'interno dei singoli ricorsi governativi.**

La cessazione della materia del contendere su questioni afferenti la copertura finanziaria per un adeguamento regionale alle censure governative è stato oggetto di quattro pronunce della Corte (sent. Corte cost. n. 3/13, sent. Corte cost. n.218-13, ord. Corte cost. n. 53/13, ord. Corte cost. n. 54/13).

Sent. Corte cost. n. 4/13

La decisione nega che la disposizione oggetto d'impugnazione[16] *rivesta carattere di norma sulla copertura finanziaria, in quanto la disposizione denunciatasaldandosi alla previsione istitutiva del «Fondo regionale per la non autosufficienza», che immediatamente la precede (art. 10), si limita, infatti, ad enumerare in termini "categoriali" e, per così dire, "programmatici" le «fonti di finanziamento ordinarie» del Fondo stesso («Fondo nazionale per le politiche sociali», «ulteriori risorse regionali provenienti dalla fiscalità generale», «ulteriori risorse messe a disposizione dagli Enti locali», «eventuali risorse comunitarie o ulteriori risorse statali: comma 1), e stabilisce in quale modo le risorse del Fondo vadano ripartite fra i diversi distretti sanitari (comma 2).*

Sent. Corte cost. n. 18/13

La Corte dichiara l'illegittimità di una disposizione avente per oggetto un aumento d'organico della regione Calabria con l'aggiunta di due nuovi dirigenti[17], in quanto *la*

*mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa (*sentenza n. 115 del 2012*).*

Osserva in particolare la Consulta che la previsione dell'assenza di oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale*costituisce una mera clausola di stile, priva di sostanza, in quanto né il testo della disposizione né la difesa regionale forniscono alcuna spiegazione del modo in cui si potranno affrontare le inevitabili spese derivanti da un aumento di organico, senza incidere sul bilancio.*

Sent. Corte cost. n. 26/13

La Corte, ribadendo che *solo per le spese continuative e ricorrenti è consentita l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale, in coerenza con quanto previsto – tra l'altro – dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. 76/2000 (sentenze n. 446 del 1994, n. 26 del 1991 e n. 331 del 1988),* nega che la disposizione[18] oggetto del suo esame abbia tale carattere in quanto:

le spese continuative e ricorrenti, sono caratterizzate da una costante incidenza su una pluralità indefinita di esercizi finanziari;

la disposizione impugnata*deve essere catalogata tra le spese pluriennali aventi una consistenza variabile e circoscritta nel tempo, secondo il concreto fabbisogno che le esigenze di riequilibrio del fondo pensionistico comportano*. *Per questo motivo la disposizione in esame, come ciascuna legge che produce nuovi o maggiori oneri, avrebbe dovuto indicare espressamente, per ciascun esercizio coinvolto, il limite di spesa e la specifica clausola di salvaguardia finalizzata a compensare gli effetti eccedenti le previsioni iniziali. In situazioni nelle quali la quantificazione degli oneri non può prescindere da stime economiche presuntive basate su calcoli matematici e statistici, il legislatore prevede (art. 17 della legge n. 196 del 2009) l'obbligo di una relazione tecnica giustificativa degli stanziamenti di bilancio ed illustrativa delle modalità dinamiche attraverso le quali qualsiasi sopravvenienza possa essere gestita in ossequio al principio dell'equilibrio del bilancio.*

Sent. Corte cost. n. 28/13

Le decisioni assunte dalla Corte in materia di copertura finanziaria attestano la sempre maggiore analiticità e severità della natura dei controlli esercitati su questa operazione contabile.

Tre distinte previsioni di spesa[19] vengono dichiarate illegittime perché la copertura della spesa viene giudicata insufficiente rispetto alla sua precedente quantificazione[20] e perché la loro copertura viene illegittimamente effettuata all'interno del fondo di riserva per le spese impreviste che non ammette invece il suo utilizzo per spese previste all'interno del bilancio di previsione.

Di duplice natura risulta pertanto la natura della valutazione effettuata dalla Corte che contesta nel merito sia l'ammontare della copertura che la legittimità dell'utilizzo di un determinata posta contabile, ovvero del fondo di riserva per le spese impreviste .

Sent. Corte cost. n. 51/13

La sempre maggiore attenzione che la Corte riserva in merito alla quantificazione delle spese determina la dichiarazione di illegittimità di una disposizione regionale[21] che *facendo oscillare il finanziamento tra euro un milione ed euro tre milioni e non quantificando quest'ultimo con criteri certi, lo rende insuscettibile di essere inserito in apposita posta di bilancio correlata alla dimensione finanziaria e alla specificità dell'obiettivo.*

Nella precedente pronuncia era l'insufficienza della copertura qui invece è l'incertezza della quantificazione a determinarne la dichiarazione di illegittimità.

Sent. Corte cost. n. 138/13

La Corte dichiara l'illegittimità di una contabilizzazione nel bilancio consuntivo di una rilevante massa di residui attivi in assenza del relativo accertamento per violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all' art. 117, comma 3 Cost. in quanto:

– il principio della previa dimostrazione analitica dei crediti e delle somme da riscuotere, iscrivibili nelle partite dei residui attivi e computabili ai fini dell'avanzo d'amministrazione, è, nel nostro ordinamento, principio risalente, in ragione della sua stretta inerenza ai concetti di certezza e attendibilità che devono caratterizzare le risultanze della gestione economica e finanziaria. Alla luce di tale principio, la definizione dei residui attivi – contenuta nell'art. 21, comma 1, del d.lgs. 76/2000 – come «somme accertate e non riscosse» ha un implicito valore deontologico cogente, nel senso che il legislatore ha voluto che del conto consuntivo possano entrare a far parte solo somme accertate e non presunte. La disposizione così interpretata assume pertanto, sicuramente, il ruolo di norma interposta rispetto al «coordinamento della finanza pubblica», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.;

– la determinazione dei residui attivi è avvenuta in assenza dei requisiti minimi dell'accertamento contabile quali la ragione del credito, il titolo giuridico, il soggetto debitore, l'entità del credito e la sua scadenza *(sulla indefettibilità dell'accertamento contabile delle risorse provenienti da esercizi precedenti, sentenze n. 309, n. 192 e n. 70 del 2012).* In tal modo vengono assunte quali attività del bilancio consuntivo una serie di valori non dimostrati, espressi attraverso un'aggregazione apodittica e sintetica, suscettibile di alterare le risultanze finali del conto, che a sua volta deve essere consolidato con quello delle altre pubbliche amministrazioni per le richiamate finalità di coordinamento della finanza pubblica.

Sent. Corte cost. n. 181/13

La Corte ribadisce l'illegittimità d una disposizione di spesa[22] priva della relativa quantificazione.

Sent.Corte cost. n. 212/13

La Corte dichiara l'illegittimità di una disposizione regionale di spesa[23] per l'assenza della relativa quantificazione e copertura in quanto la norma impugnata stabilisce, contraddicendo una precedente *previsione d'invarianza finanziaria, che i costi dell'attività di programmazione e coordinamento dei corsi di formazione facenti capo all'ORSA e all'Istituto zooprofilatticodell'Abruzzo e del Molise siano sostenuti da quest'ultimo.*

Sent. Corte cost. n. 241/13

La pronuncia interviene su tre questioni di particolare interesse.

– Viene dichiarata l'illegittimità per violazione dell'art. 81, comma 4 di una riprogrammazione di un'economia di bilancio[24], ovvero di un utilizzo di un'economia di stanziamento, proveniente dall'esercizio 2012, nel successivo esercizio 2013 in quanto:

– *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» (sentenza n. 192 del 2012).* In quella sede è stato precisato che questa regola è «posta a presidio della sana gestione finanziaria, dal momento che la sottrazione di componenti attive [quali le economie di spesa] dall'aggregato complessivo il quale determina il risultato di amministrazione» rende incerto e mutevole il risultato stesso, con ciò pregiudicando intrinsecamente la stabilità del bilancio;

l'economia di bilancio relativo ad esercizi precedenti, ed in particolare quella di stanziamento, è intrinsecamente incompatibile con il concetto di riprogrammazione;

– *rispetto alla fattispecie esaminata nella sentenza n. 192 del 2012, il vizio della disposizione impugnata appare ancor più evidente. Se nel caso allora deciso è stata oggetto di censura la riprogrammazione di un'economia vincolata per insussistenza del vincolo stesso, per quello in esame è proprio la norma impugnata a definire la risorsa impiegata quale «economia di stanziamento», cioè mera differenza tra somme stanziate e somme impegnate, valore intrinsecamente irriducibile al concetto di vincolo idoneo a legittimare, ove ne sussistano i presupposti, l'eventuale trasferimento;*

– la riprogrammazione dell'economia di bilancio *entra in collisione anche con un principio desumibile dall'art. 81, quarto comma, Cost., quello dell'unità di bilancio. Se tale principio risulta indefettibile nell'ambito del singolo esercizio di competenza, a maggior ragione esso preclude che economie di spesa di esercizi precedenti possano essere trasferite a quello successivo attraverso una sorta di vincolo postumo, privo di qualsiasi fondamento normativo.*

La seconda questione affrontata dalla Consulta investe la dichiarazione di illegittimità per difetto di copertura finanziaria di disposizioni[25], che pongano i relativi oneri a carico *di stanziamenti di bilancio assenti o incapienti.*

Particolare interesse riveste infine il ripresentarsi di valutazioni della Corte in merito alla sufficienza dello stanziamento delle risorse finanziarie previste per una determinato intervento. In questa la Corte dichiara la cessazione della materia del contendere sulla disposizione impugnata[26] dopo aver preso atto di un successivo adeguamento normativo[27], che ha provveduto ad aumentare le risorse inizialmente stanziate.

Sent. Corte cost. n. 250/13

La decisione riveste particolare interesse perché, pur avendo per oggetto la dichiarazione di illegittimità di un utilizzo parziale nella legge di bilancio della Regione Abruzzo relativa all'esercizio finanziario 2013 dell'avanzo di amministrazione presunto per la copertura di stanziamenti di spese non vincolate, (in particolare quelle relative alla riassegnazione dei

residui passivi perenti in conto capitale e di parte corrente), non esime la Corte dall'imporre alla Regione interessata ulteriori compiti per garantire il rispetto dell'equilibrio complessivo del bilancio, che investono la componente residuale dell'avanzo di amministrazione presunto non impugnata direttamente dal governo.

Nel ribadire l'inutilizzabilità dell'avanzo di amministrazione presunto la Corte ribadisce che:

la disciplina regionale è incompatibile con i precetti desumibili dall'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto comporta: a) l'indebita utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto per fronteggiare le obbligazioni perfezionate negli esercizi precedenti e scadute, o in scadenza nell'esercizio 2013; b) la creazione di uno squilibrio nel bilancio dovuto all'allargamento delle autorizzazioni di spesa della Regione a seguito di tale *operazione*.

*la copertura della spesa è viziata per effetto della non consentita imputazione all'avanzo di amministrazione presunto, entità giuridicamente ed economicamente inesistente (*sentenza n. 70 del 2012*);….il principio di unità, prescrivendo «che il bilancio non può essere articolato in maniera tale da destinare alcune fonti di entrata a copertura di determinate e specifiche spese, salvi i casi di espresso vincolo disposti dalla legge per alcune tipologie di entrate (tributi di scopo, mutui destinati all'investimento, fondi strutturali di provenienza comunitaria, etc.)» (*sentenza n. 241 del 2013*), non consente la correlazione vincolata tra la posta di entrata e la spesa, dal momento che nella fattispecie in esame non esiste alcuna specifica disposizione legittimante tale deroga;*

le descritte violazioni dei principi della copertura e dell'unità concorrono a rendere il bilancio dell'esercizio 2013 privo di equilibrio nel suo complesso, poiché determinano il sovradimensionamento della spesa rispetto alle risorse effettivamente disponibili.

In merito invece agli ulteriori effetti dalla pronuncia, che la Corte fa discendere dall'obbligo di rispetto del precetto costituzionale dell'equilibrio complessivo del bilancio, viene stabilito che:

i limiti fissati dal ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri – il quale non ha impugnato l'utilizzazione di un'ulteriore parte dell'avanzo di amministrazione presunto **non esonerano la Regione dal concreto perseguimento dell'equilibrio tendenziale del bilancio**. Questa Corte ha già affermato (sentenza n. 70 del 2012) che «*Nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa*»; *la seconda nel continuo perseguimento di una situazione di equilibrio tra partite attive e passive che compongono il bilancio, attraverso un'interazione delle loro dinamiche in modo tale che il saldo sia tendenzialmente nullo. Ciò determina nell'amministrazione pubblica l'esigenza di un costante controllo di coerenza tra la struttura* delle singole partite attive e passive che compongono il bilancio stesso.

Nel caso in esame, la limitazione della declaratoria d'incostituzionalità dell'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto alle sole partite di spesa oggetto del ricorso ***non esonera la Regione dal rispetto dei canoni derivanti dal precetto costituzionale dell'equilibrio complessivo del bilancio****, anche in relazione alla dimensione di assoluto rilievo dell'avanzo di amministrazione presunto residuale.*

Sent. Corte cost. n. 266/13

La pronuncia riveste natura speculare della precedente decisione (sent. Corte cost. n. 250/13), ribadendo e estendendo alla legge 17 gennaio 2013, n. 5 *(Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013/2015)* della Regione Molise il contenuto delle decisioni assunte nei confronti della manovra di bilancio dell'Abruzzo relativa all'esercizio finanziario 2013.

Anche qui infatti viene ribadita l'illegittimità di un parziale utilizzo delle risorse finanziarie derivanti da un avanzo finanziario presunto e il conseguente obbligo regionale di garantire un pieno rispetto dell'equilibrio di bilancio.

In particolare l'utilizzazione di parte delle somme provenienti dall'avanzo di amministrazione presunto relativo all'anno 2012 per coprire le spese destinate al fondo di riserva per spese obbligatorie (art. 11), al fondo di riserva per spese impreviste (art. 12) ed alla riassegnazione dei residui passivi perenti (art. 13) del bilancio 2013 risulta illegittimo in quanto:

*– l'avanzo di amministrazione presunto, è stato chiarito che esso costituisce «entità giuridicamente ed economicamente inesistente», in quanto tale inidonea ad assicurare copertura di spese (*sentenze n. 250 del 2013 *e* n. 70 del 2012*);*

– la manovra contabile del Molise non risulta conforme *né ai parametri costituzionali di imputazione della spesa, né al principio dell'unità di bilancio, desumibile dall'art. 24, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante «Legge di contabilità e finanza pubblica» (*sentenza n. 241 del 2013*). Sotto il primo profilo, infatti, la risorsa impiegata per la copertura è «giuridicamente inesistente» (*sentenze n. 250 del 2013 *e n. 318 e* n. 70 del 2012 *); sotto il secondo, vincola indebitamente a spese della competenza una posta proveniente da esercizio precedente;*

*– la limitazione della declaratoria d'incostituzionalità dell'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto alle sole partite di spesa oggetto del ricorso non esonera la Regione dal concreto perseguimento dell'equilibrio del bilancio (*sentenza n. 250 del 2013*);*

*– anche per la Regione Molise vale dunque – considerato il «difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio» – la doverosità dell'adozione di «appropriate variazioni del bilancio di previsione, in ordine alla cui concreta configurazione permane la discrezionalità dell'amministrazione nel rispetto del principio di priorità dell'impiego delle risorse disponibili per le spese obbligatorie e, comunque, per le obbligazioni perfezionate, in scadenza o scadute» (*sentenza n. 250 del 2013*).*

Sent. Corte cost. n. 277/13

La Corte nega la natura finanzia della disposizione impugnata[28] che si *limita ad ampliare ai contratti di lavoro autonomo le tipologie degli incarichi per prestazioni d'opera intellettuale che i gruppi consiliari possono affidare, per oggetti determinati e durata non superiore a quella della legislatura, senza con ciò incrementarne il numero e il costo. Così intesa, non si tratta di una norma di spesa, ma di organizzazione (sentenza n. 7 del 2011).*

Sent. Corte cost. n. 299/13

Nella decisione la Corte ribadisce il proprio orientamento, in base al *quale la copertura della spesa realizzata attraverso «economie di bilancio» quando queste costituiscono estrapolazione «dalle risultanze degli esercizi precedenti [di] singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo* si pone in contrasto con il quarto comma dell'art. 81 Cost.

Sent. Corte cost. n. 312/13

La Corte dichiara l'inammissibilità della censura di una disposizione regionale per mancanza di copertura finanziaria in quanto il governo si è limitato ad affermare, in modo apodittico, il carattere di legge di spesa dell'art. 28, comma 1, della l.r. 37/2012 delle Marche, senza svolgere alcuna argomentazione sul perché tale disposizione che, limitandosi a prevedere la partecipazione di soggetti ulteriori ad attività formative già attualmente svolte (in favore del personale regionale) dall'esistente Scuola regionale di formazione della pubblica amministrazione appare compatibile con l'invarianza della spesa, comporti oneri finanziari ulteriori rispetto a quelli già in precedenza previsti per il funzionamento della Scuola.

Anno 2012

Tre sono le principali decisioni assunte dalla Corte nel 2012 in materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa e di valutazione delle manovre di bilancio regionali.

Tali sentenze intervengono rispettivamente:

– sulla legge di bilancio della Campania (sent. Corte cost. n. 70/12, sent. Corte cost. n. 309/12);

– su due leggi di natura finanziaria dell'Abruzzo (sent. Corte cost. n. 192/12);

Il tema principale affrontato in queste pronunce e' l'illegittimità dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione presunto. Nella prima decisione (sent. Corte cost. n. 70/12) emerge già il tema della valutazione in concreto della sufficienza della copertura finanziaria, che in questo caso investe una posta contabile del bilancio di previsione (i residui passivi perenti) e non direttamente una legge di spesa.

Nell'ultima decisione (sent. Corte cost. n. 309/12) traspare invece il tema delle raccomandazioni sulle manovre di bilancio regionali, che in questo caso si traduce in un richiamo all'assoluta prudenza nell'applicazione dell'avanzo di amministrazione ai futuri esercizi di bilancio della regione Campania.

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

Sent. Corte cost. n. 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 amministrazione presunto[29] 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.

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, deve 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 eccezione[30] ammessa dalla Corte ha per oggetto l'utilizzabilità dell'avanzo di amministrazione presunto vincolato, ma la legge di approvazione del bilancio di previsione 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'informazione[31].

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. 112/08[32], 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 informazioni per adottare coerenti opzioni contrattuali ed efficaci procedure di verifica.

La Corte, nel giudicare infine insufficienti le somme stanziate dalla regione Calabria a copertura dei residui passivi perenti[33], osserva che: "*è di tutta evidenza che una* ***percentuale di copertura così bassa***[34] *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. Corte cost. n. 115/12

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 15 della legge regionale 14 luglio 2011, n. 10 *(Interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore)* del Friuli-Venezia Giulia 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 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. Corte cost. n. 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 (per 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 merito).**

Sent. Corte cost. n. 192/12

La decisione riveste natura speculare rispetto alla sent.C.C. 70/12, non soltanto per la natura analitica dell'esame a cui viene sottoposta la l.r. 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 stanziate 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. 35/11, 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. Corte cost. n. 212/12

Non viene ritenuta fondata la dedotta violazione dell'art. 81 Cost da parte dell'art. 4, comma 5, della l.r. 16/2011 della Sardegna che, introducendo il comma 4-bis nell'art. 28 della l.r 31/1998 *(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. Corte cost. n. 214/12

Particolarmente interessante risulta il percorso argomentativi 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 impugnate[35], è stato reintrodotto 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 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.*

Sent. Corte cost. n. 309/12

La sentenza interviene su due principali questioni: l'utilizzo in sede di copertura dell'avanzo di amministrazione e il rispetto dei limiti che presiedono al ricorso all'indebitamento e alla contrazione dei mutui da parte delle Regioni.

In merito alla prima questione la natura ormai consolidata della giurisprudenza costituzionale in materia di inutilizzabilità delle risorse finanziarie derivanti dall'avanzo amministrazione presunto prima del suo accertamento in sede di rendiconto induce la regione Campania ad una sollecita abrogazione delle disposizioni che prevedevano tale utilizzo.

L'adeguamento della Regione Campania a tali principi, avvenuto all'interno della legge di assestamento del 2012, che abroga le illegittime disposizioni originariamente introdotte all'interno della legge di bilancio del medesimo anno finanziario, determina una cessazione della materia del contendere[36] che non distoglie però la Consulta dall'esprimere alcune raccomandazioni sui contenuti delle manovre di bilancio future della Regione.

Tali **raccomandazioni** costituiscono **una importante novità degli interventi giurisprudenziali della Consulta** in questa materia e attestano il nuovo e più penetrante ruolo assunto dalla Corte nel perseguimento degli obiettivi di equilibrio della finanza pubblica, anche alla luce di alcune modifiche del quadro normativo di riferimento.

Osserva infatti la Corte che la Regione Campania dovrebbe utilizzare **una assoluta prudenza nell'applicazione dell'avanzo di amministrazione a futuri esercizi di bilancio** in quanto:

– la lettura congiunta del risultato di amministrazione, del passivo patrimoniale e dei crediti non riscossi nonché della loro formazione risalente nel tempo lascia intendere squilibri strutturali della situazione economico-finanziaria e patrimoniale della Regione, suscettibili di peggioramento là dove detta applicazione venga ad ampliare le possibilità di spesa nei futuri esercizi di competenza.

– la recente codificazione dei principi contabili degli enti territoriali intervenuta a seguito dell'art. 36 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), e dell'art. 7, allegato 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 dicembre 2011 (Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118), il quale, nell'apposito principio contabile n. 3.3, prescrive che «Sono accertate per l'intero importo del credito anche le entrate di dubbia e

difficile esazione, per le quali non è certa la riscossione integrale […]», precisando tuttavia che «Per tali crediti è effettuato un accantonamento al fondo di svalutazione crediti, vincolando a tal fine una quota dell'avanzo di amministrazione;

– le nuo*ve disposizioni specificano l****a concreta applicazione del principio di prudenza in relazione alla gestione dei crediti di dubbia esigibilità o riscossione****, evitando che gli stessi finiscano per generare risorse meramente figurative, le quali non assicurano la copertura delle spese iscritte in bilancio e – proprio in virtù della loro dubbia esigibilità – amplificano il rischio di ulteriori squilibri strutturali del bilancio stesso nel prosieguo della gestione.***

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. Corte cost. n. 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. 47/10), 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 Coste 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. Corte cost. n. 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)*[37]*, 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.*

Sent. Corte cost. n. 272/11

All'interno della sua decisione la Corte ribadisce un principio risalente della sua giurisprudenza 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. Corte cost. n. 179/10).

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

Sent. Corte cost. n. 70/10

La Corte individua 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 riassorbile pari alla differenza tra i due trattamenti economici (dell'art. 1, comma 116, della l.r. della Regione 21 novembre 2008, n. 16 *(Provvedimenti urgenti e indifferibili)* dell'Abruzzo).

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 finanziario[38] *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. Corte cost. n. 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 l.r. 28 novembre 2008, n. 16 *(Misure straordinarie di razionalizzazione e riqualificazione del sistema sanitario regionale per il rientro dal disavanzo)* della Campania in quanto la disposizione, ***pur comportando maggiori costi per il personale, non reca alcuna copertura finanziaria.***

Sent. Corte cost. n. 141/10

Alla dichiarazione di illegittimità[39] della l.r. 6 aprile 2009, n. 9 *(Norme per la disciplina dei distretti socio-sanitari montani)* del Lazio la Corte perviene dopo aver inferito l'esistenza di una nuova spesa e l'illegittimità dell'affidamento della sua copertura finanziaria a successivi provvedimenti attuativi[40] 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-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. Corte cost . n. 355/10

Pur avendo per oggetto una disposizione statale[41] 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. Corte cost. n. 213/08

Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 7, della della l.r. 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)* della Sardegnala Corte afferma:

– l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, pone il principio fondamentale della copertura delle spese, richiedendo la contestualità tanto dei presupposti 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. Corte cost . n. 386/08

La pronuncia riveste particolare interesse perché la Corte perviene alla dichiarazione di illegittimità dell'art. 5 della l.r. 22/07 della l.r. *(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)* della Calabria sulla base della riscontrata violazione di una norma interposta[42] 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;

– 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 interposta[43] *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. Corte cost. n. 359/07

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 44 della l.r. 23 dicembre 2002, n. 23 *(Norme finanziarie urgenti – Variazione al bilancio della Regione siciliana per l'anno finanziario 2002 – Seconda misura salva deficit)* della Sicilia nella parte in cui stabilisce, con effetto dall'entrata in vigore della l.r. 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 di 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 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 tre 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. Corte cost. n. 68/11) e l'impossibilità di quantificare oneri di difficile determinazione (sent. Corte cost. n. 106/11), per arrivare poi nel 2012 a valutare l'inattendibilità di operazioni di copertura finanziaria (sent. Corte cost. n. 192/12) e addirittura la insufficienza delle risorse utilizzate per garantire la copertura finanziaria di determinati interventi (sent. Corte cost. n. 70/12, sent. Corte cost. n. 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. Corte cost. n. 214/12, sent. Corte cost. n. 212/12, sent. Corte cost. n. 106/11, sent .Corte cost. n. 68/11, sent. Corte cost. 141/10, sent. Corte cost. n. 100-10, sent. Corte cost. n. 70/10.

In materia di copertura finanziaria abbiamo dunque un controllo della Corte che diventa sempre più severo negli ultimi anni e non si limita alla valutazione del rispetto astratto della

legge, ma si spinge a sindacare nel merito la sufficienza delle risorse utilizzate per garantire la copertura finanziaria di determinati interventi legislativi.

Le tradizionali connotazioni di tale operazione contabile, ovvero il fatto che tale copertura debba essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (sent. Corte cost. n. 106/2011, n. 68/2011, n. 141/2010 e n. 100 /2010, n. 213/2008, n. 384/1991 e n. 1/1966) **vengono interpretate in maniera progressivamente sempre più rigorosa per garantire una crescente esigenza di assicurare il rispetto dei vincoli della finanza pubblica**,

Tale maggior analiticità e rigore si manifesta poi specularmente nelle modalità con cui la Corte procede negli ultimi tre anni all'esame delle manovre di bilancio regionali, sede in cui l'affermazione ormai consolidata dell'impossibilità di utilizzo dell'avanzo di amministrazione presunto diventa l'occasione per l'espressione di raccomandazioni che investono le manovre di bilancio nel loro complesso.

7. 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.

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 é stata ripartita (sent. Corte cost. n. 9/58) Successivamente (sent. Corte cost. n. 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. Corte cost. n. 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. Corte cost. n. 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 é stato consacrato;

– **altrettanto rigore, per la natura stessa delle cose, non é richiesto per gli esercizi**

futuri;

– per la copertura di spese future é 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.Corte cost. n. 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 sent. Corte cost. n. 30/59 la Corte prende già posizione su quattro fondamentali questioni:

– l'applicazione dell'art. 81 Cost. alle regioni[44];

– la verifica della sussistenza in **concreto di una voce di spesa** attraverso l'esame del contenuto della legge[45];

– l'analitica definizione delle coperture finanziarie e l'insufficienza del mero richiamo alla somme stanziate sul bilancio di previsione[46]. 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. Corte cost. n. 47/59), discostandosi da quanto sostenuto nella precedente sent. Corte cost. n. 30/59, dichiarava che la sufficienza delle somme stanziate 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. Corte cost. n. 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. Corte cost. n. 31/61).

In materia invece di **valutazione in concreto della sussistenza di una voce di spesa** risulta emblematica la sent. Corte cost. n. 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. Corte cost. n. 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. Corte cost. n. 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. Corte cost. n. 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 Corte cost. n. 69/1989 **si afferma che non le compete valutare l'entità della copertura finanziaria di una legge di spesa.**

Relazione tecnica

All'interno della sent. Corte cost. n. 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.*

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



8. Distribuzione temporale delle pronunce e grado di coerenza della giurisprudenza costituzionale. Il sindacato meno penetrante della Consulta sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa nelle decisioni che precedono il 2011.

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 a partire dal 2011 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[47].

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 finanziaria[48] e quell'analitico esame delle manovre di bilancio regionali che connotano la sua più recente attività**. Esiste 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 in materia di copertura finanziaria, tale da essere riscontrato all'interno di isolate pronunce come la sent. Corte cost. n. 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. Corte cost. n. 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 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 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.

Bibliografia:

Pieroni M. *La finanza pubblica nella giurisprudenza Costituzionale* in:

http://www.cortecostituzionale.it/default.do

PieroniM., *La giurisprudenza costituzionale 2012 e 2013 in tema di obbligo di copertura (art. 81, quarto comma, cost.)* in:

http://www.cortecostituzionale.it/default.do

Morgante Daniela Il *principio di copertura finanziaria nella recente* cura di Daniela Maria Maurizia Cadoni in:

http://www.consiglio.regione.toscana.it

1. Consiglio regionale del Piemonte – Direzione Processo legislativo – Settore Studi, documentazione e supporto giuridico legale

2. Tale potenziamento non è stato integralmente mantenuto nella fase di conversione del decreto ad opera della legge 213/12.

3. 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.

4. La natura formale o meno della legge di bilancio è diventa oggetto di una lunga disputa di natura dottrinaria. 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 negata l'applicazione in assenza di approvazione della legge di bilancio.

5. 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:

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."

6. 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."

7. Ved. sent. Corte cost. n. 26/2013.

L'art. 3, comma 1 del d.lgs.76/2000 recita:

"1. Le leggi regionali che prevedono attività o interventi a carattere continuativo o ricorrente determinano le procedure da seguire, rinviando alla legge di bilancio la quantificazione della relativa spesa. In tale caso la regione può dare corso alle procedure e agli adempimenti previsti dalla legge, con esclusione degli atti dai quali comunque sorga l'obbligo dell'amministrazione di assumere impegni a norma dell'articolo 18."

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

9. 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 SEC 95 in quanto include nella spesa per interessi i flussi netti connessi ai contratti derivati (swap e forward-rate agreement).

10. Ved. sent. Corte cost. n. 226/76.

11. Ved. sent. Corte cost. n. 335/95, sent. C. cost. n. 213/08 e sent. Corte cost. n. 37/2011.

12. 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.”

13. Con rilevanti conseguenze su regime di impugnabilità di una consistente componente della produzione legislativa regionale: scaduti i due mesi dalla loro pubblicazione per l’eventuale impugnativa governativa le leggi di spesa sarebbe comunque impugnabili davanti alla Consulta sino all’esito del giudizio di parificazione.

14. Ved. relazione orale nel giudizio di parificazione sul Rendiconto generale della Regione Piemonte delibera 276/12:

http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/piemonte/delibere/2013/17_07_2013_relazione_giudizio_di_parifica.pdf

15. Il comma 2 dell’art. 1 del d.l. 174/12 convertito con mod. dalla legge 213/12 recita:

“2. Ogni sei mesi le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti trasmettono ai consigli regionali una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel semestre precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.”

16. Art. 11 della l.r. 44/2011 *(Norme per il sostegno di persone non autosufficienti – Fondo per la non autosufficienza)* della Calabria.

17. Art. 32 della l.r. 47/2011 *(Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale – Collegato alla manovra di finanza regionale per l’anno 2012. Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/200)* della Calabria.

18. L’art. 4, comma 2, della legge regionale della Sardegna n. 27 del 2011 *“Riforma della legge regionale 5 maggio 1965, n. 15 (Istituzione di un fondo per l’integrazione del trattamento di quiescenza, di previdenza e di assistenzadel personale dipendente dall’Amministrazione regionale)”* recita:

“ 2. Fino al raggiungimento dell’equilibrio finanziario determinato dall’entrata a regime del

sistema contributivo di cui all'articolo 3, comma 1, e al fine di salvaguardare le posizioni maturate ai sensi della legge regionale n. 15 del 1965, nonché di far fronte a iscrizioni o riconoscimenti di anzianità pregresse non interamente coperti da contribuzione, disposti entro la data del 1° settembre 2011 a favore di specifiche categorie di personale da disposizioni di legge regionale, la Regione corrisponde al FITQ un contributo annuale."

19. Artt. 22, 37 e 50 della l.r. 1/2012 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2012)* della Campania.

20. Come osserva il ricorrente, la legge 27 gennaio 2012, n. 2 *(Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2012 e bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014)* della Regione Campania ***apposta all'unità previsionale di base 7.28.125 una somma pari a 868.000 euro, di gran lunga inferiore all'ammontare delle spese complessivamente previste dalle tre disposizioni impugnate,*** *le quali risultano, perciò, prive di copertura finanziaria e dunque affette da illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., il quale esige, per costante giurisprudenza di questa Corte, che la copertura finanziaria sia indicata in maniera "credibile" (ex multis, sentenze n. 214 e 115 del 2012).*

21. Art. 8, commi 1 e 2 della delibera legislativa relativa al d.l. 483/12 *(Promozione della ricerca sanitaria)* della Sicilia.

22. *Articolo 5, commi 1 – nel testo in vigore prima della sostituzione operata dall'art. 1, comma 2, lettera b), della legge della Regione Molise 2 gennaio 2013, n. 1 (Abrogazioni e modifiche urgenti di norme di leggi regionali) – e 2, della legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 19 (Interventi in favore delle associazioni combattentistiche e d'arma).*

23. Articolo 3, comma 5, della legge regionale 10 agosto 2012, n. 44 *(Norme per la diffusione di metodologie alternative alla sperimentazione animale)* dell' Abruzzo.

24. Art. 7, comma 4, della l.r. 2/2013 *(Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2013)* dell' Abruzzo.

25. L’art. 16 della l.r. 2/13, prevede un contributo di euro 26.400,00 a favore del Consorzio di ricerca applicata alle biotecnologie (CRAB), ponendo il relativo onere a carico del capitolo 101584, U.P.B. 07.01.004, del bilancio regionale 2013. Detta posta risulta priva di stanziamento.

L’art. 27 della l.r. 2/13, determina nella misura di euro 45.000,00 un contributo in favore dell’Associazione On The Road Onlus di Pescara, senza indicare il capitolo di bilancio su cui l’onere dovrebbe gravare.

L’art. 28 della l.r. 2/13 quantifica in euro 50.000,00 un contributo straordinario per la certificazione della gestione forestale sostenibile, ponendolo a carico del capitolo 111416, U.P.B. 07.01.002, del bilancio regionale 2013, il quale è privo di stanziamento.

26. Art. 19 della l.r. 2/2013 dell’ Abruzzo

27. *Nelle more del giudizio, è intervenuta la legge reg. Abruzzo n. 20 del 2013, il cui art. 7 (Variazione al bilancio di previsione 2013) aumenta di euro 200.000,00 lo stanziamento del capitolo 281602, U.P.B. 05.01.007.*

28. Art. 6, comma 1, della l. r. 17/2012 (*Finanziamento agli enti locali per il funzionamento dei Centri servizi per il lavoro (CSL), dei Centri servizi inserimento lavorativo (CESIL) e delle Agenzie di sviluppo locale e disposizioni varie)* della Regione Sardegna.

29. Componente positiva del risultato di amministrazione, che è pari alla somma algebrica tra residui attivi e passivi e fondo di cassa.

30. 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 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 incapiente.*

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 stanziate per specifiche finalità di legge.

31. 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.

32. 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 evidenzi 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.*"

33. 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.

34. 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.

35. 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) e della l.r. 50 /11 *(Norme di integrazione alla legge regionale 28 settembre 2011, n. 35)* della Calabria.

36. *Deve essere preliminarmente dichiarata la cessazione della materia del contendere in relazione alle censure formulate – in riferimento all'art. 81, quarto comma, e all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – nei confronti dell'art. 1, commi 5 e 6, della legge reg. Campania n. 2 del 2012, con riguardo all'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente in assenza di certificazione di effettiva disponibilità a causa della mancata approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2011. Le citate disposizioni hanno subito l'effetto abrogativo della successiva legge regionale n. 28 del 2012, avente ad oggetto la variazione al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012.*

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

"1. Le aziende unità locali socio sanitarie (ULSS), fermo restando quanto previsto dagliarticoli22,23e24della 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."

38. 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".

39. 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.

40. 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.

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

42. Art. 3, comma 2, del d.lgs. 76/2000 *(Princìpi 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)* che recita:

43. *"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."*

44. All'interno della sent. Corte Cost. n. 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 le leggi regionali; e, del resto, ciò é 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).*

45. *Né si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta "copertura", cioé 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 é.

46. *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 é capienza per l'aumento di spesa, pure é 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 é 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.*

47. 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.

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