

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI FIRENZE

Facoltà di Giurisprudenza

Corso di perfezionamento post laurea

**"LA QUALITÀ DI LEGGI E REGOLAMENTI: PROBLEMI DI ISTRUTTORIA, DI
FATTIBILITÀ, DI IMPATTO E DI SEMPLIFICAZIONE"**

Direttore Prof. Massimo Carli

Relazione finale

**"La clausola di copertura finanziaria delle leggi regionali alla luce
della giurisprudenza della Corte Costituzionale"**

Autore: Avv. Daniela Maria Maurizia Cadoni

LA CLAUSOLA DI COPERTURA FINANZIARIA DELLE LEGGI REGIONALI ALLA LUCE DELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Questa relazione è dedicata alla disposizione contenuta nel quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione, secondo cui *“Ogni altra legge (diversa da quella di bilancio), che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte”*, al fine di esaminarne il significato e la portata secondo gli orientamenti manifestati dalla Corte Costituzionale con particolare riferimento alla legislazione regionale.

Nell'arco di un cinquantennio la Corte costituzionale ha avuto occasione di pronunciarsi diverse volte sull'obbligo di copertura finanziaria delle leggi chiarendo così vari aspetti di particolare rilievo per l'attività del legislatore.

1. L'articolo 81 della Costituzione

L'articolo 81 della Costituzione, che assume un ruolo preminente per la gestione della finanza pubblica prevede:

1. *“Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal governo”*.
2. *“L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi”*.
3. *“Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese”*.
4. *“Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte”*.

La norma ha come diretto destinatario il legislatore e costituisce un vincolo procedurale all'interno del procedimento legislativo, finalizzato a garantire la fondamentale esigenza sostanziale di salvaguardia dell'equilibrio dei conti pubblici e favorendo a tal fine l'assunzione di responsabilità di chi introduce oneri legislativi gravanti sulle finanze pubbliche.

In tal modo, la disposizione tende ad evitare che spese autorizzate in un tempo successivo all'approvazione del bilancio e non adeguatamente ponderate rendano di fatto *inutiliter datum* l'atto normativo in cui vengono fissate le entrate e le spese che la pubblica amministrazione è autorizzata rispettivamente a incassare e ad erogare, con il rischio di determinare un disavanzo in crescita esponenziale.

Pertanto, l'obbligo di copertura è da intendersi non come un vincolo sostanziale di pareggio ma come un vincolo procedurale, avente il fine di non sconvolgere l'equilibrio del bilancio e di responsabilizzare il legislatore in ordine all'assunzione degli impegni di spesa.

La Costituzione fa propria la distinzione fra **decisione di bilancio** e singole **leggi di spesa**, prevedendo che:

- la prima fissi annualmente l'entità delle entrate e delle spese e quindi il relativo equilibrio;
- le seconde possano intervenire a modificare le diverse voci da cui nascono le erogazioni finanziarie statali.

Da tale distinzione discende la categoria delle "leggi di spesa", definibili come ogni atto di rango legislativo sul quale si fonda la possibilità o l'obbligo di stanziare in bilancio, e quindi di erogare, i mezzi finanziari di riferimento dell'ente pubblico; la separazione tra leggi di spesa e legge di bilancio, tipica dello stato liberale, impone di comparare annualmente le ragioni, particolari, delle vigenti leggi di entrata e di spesa con le ragioni, generali, proprie della legge di bilancio.

Indissolubilmente legato al comma terzo dell'articolo 81 è il successivo comma quarto, su cui si fonda l'obbligo di copertura delle leggi di spesa, per il quale "ogni altra legge", diversa da quella di bilancio, che importi spese, o non contemplate in assoluto o contemplate per importi inferiori, deve indicare i mezzi per farvi fronte.

Questo legame fra i due commi citati è stato messo in evidenza dalla Corte costituzionale che ha affermato che: "**Nell'articolo 81 il quarto comma forma sistema con il terzo**" da intendersi in tal senso: poiché la legge di bilancio ha un contenuto tipico che non consente di utilizzare tale atto per modificare la legislazione preesistente, in modo che vengano ivi definiti chiaramente e con certezza gli equilibri di finanza pubblica (*terzo comma*), per coerenza la norma richiede al legislatore di non sconvolgere tali equilibri con successivi atti legislativi, che prevedano spese non precedute da un'adeguata valutazione dei costi e da una altrettanto idonea copertura mediante il reperimento dei fondi a ciò necessari (*quarto comma*).

Il divieto di nuove spese implica infatti che la semplice iscrizione in bilancio non produce alcun effetto ove l'autorizzazione non trovi corrispondenza in una legge sostanziale e, in ragione del legame fra il terzo e il quarto comma, l'obbligo di copertura non può ritenersi assolto con la sola autorizzazione alla iscrizione in bilancio di entrate relative ad esercizi futuri né con il puro rinvio alla legge di bilancio.

L'obbligo di copertura delle leggi di spesa costituisce una regola generale fondamentale per l'equilibrio dinamico del bilancio e la Corte Costituzionale, consolidatasi poi sul punto, la ha ritenuta applicabile anche al legislatore regionale muovendo dal presupposto che le ragioni che hanno indotto i costituenti a prevedere tale obbligo a livello di leggi statali, si pongono in modo identico anche a livello regionale, per cui sarebbe illogico non applicare il principio fondamentale dell'articolo 81 nei confronti di tali atti normativi.

2. L'applicabilità dell'art.81 della Costituzione alle leggi regionali. Le prime sentenze.

La Corte ha affrontato la questione della possibile applicazione del vincolo di copertura alle leggi regionali per la prima volta nel **1958** con la **sentenza n. 9** in cui affermava che:

"In questa materia deve avere pieno vigore il principio unitario espresso dall'articolo 5 della Costituzione in forza del quale la legislazione regionale si svolge nella osservanza delle supreme direttive della disciplina giuridica dello Stato.

*La disposizione dell'ultimo comma dell'articolo 81 deve necessariamente riguardare oltre che lo Stato anche le Regioni, non potendo queste sottrarsi a quella **fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui la predetta norma si ispira, in vista della stretta correlazione in cui l'attività e i mezzi finanziari dello Stato e delle Regioni vengono reciprocamente a trovarsi.**"*

Nello stesso anno la Corte, con **la sentenza n. 54**, ribadendo la validità generale per lo Stato e per le Regioni dei principi dell'articolo 81, confermava che:

“Anche le leggi emanate dalle Regioni con istituzione di nuove spese devono indicare positivamente e esplicitamente i mezzi per farvi fronte”. Nell'anno successivo (**1959**) con **la sentenza n.30** a proposito di una legge regionale in materia di personale specificava che:

“Non si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della copertura, cioè dei mezzi per fare fronte alla nuova o maggior spesa, si debba presumere per questo solo fatto che la legge non implichi nessun onere o maggior onere.

La mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto della stessa.

Anche se per una maggior spesa non occorra trovare una nuova copertura, in quanto essa può rientrare nel capitolo normale del bilancio in corso, nel senso che nel capitolo vi è capienza per l'aumento di spesa, pure è necessario, per soddisfare al precetto dell'articolo 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 maggior spesa non è necessario trovare una copertura a parte, extrabilancio, ma vi sia, nel bilancio, un capitolo e o dei capitoli che offrano una eccedenza di stanziamento che si possa destinare alla nuova o maggior 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'articolo 81, che si faccia menzione dello storno...”

In sede di ricorso, la Regione, contestando il fatto che la legge costituisse un nuovo titolo di spesa eccezionale che se la legge comportava spese maggiori fosse cosa da dimostrare a carico della autorità ricorrente.

La Corte rifiutò tale assunto sostenendo che “l'obbligo di soddisfare al precetto costituzionale ricade su chi propone la legge (e non su chi ricorre)”.

Nell'anno successivo (**1960**) con **la sentenza n. 66** la Corte, riferendosi alla “indicazione” dei mezzi di copertura degli oneri finanziari, specifica il profilo del rapporto fra la legge di bilancio e la legge sostanziale di spesa che si ricava dal terzo e quarto comma dell'art. 81, chiarendo che:

“Per ottemperare al precetto dell'articolo 81 ultimo comma, occorre che il legislatore abbia riguardo al tempo in cui la legge è destinata ad operare.

La previsione in bilancio dei fondi destinati a una spesa contemplata da una legge sostanziale non assolve di per sé sola al precetto dell'articolo 81 ultimo comma.

Nell'articolo 81 il quarto comma forma sistema con il terzo.

Mentre quest' ultimo dispone che con la legge di bilancio non si possono stabilire “nuove entrate e nuove spese”, e cioè non si possono aggiungere spese e tributi a quelli contemplati dalla legislazione sostanziale preesistente, il quarto comma dispone che ogni legge sostanziale che importi “nuove o maggiori spese” deve indicare i mezzi per farvi fronte, e cioè che non possono emanarsi disposizioni che importino per l'erario oneri di più ampia portata rispetto a quelli derivanti dalla legislazione preesistente, se non venga introdotta nella legislazione anche l'indicazione dei mezzi destinati alla copertura dei nuovi oneri.

Il precetto dell'articolo 81 ultimo comma, non implica la necessità di accompagnare l'introduzione di nuovi oneri con nuove entrate: non è escluso infatti che il legislatore preveda che ai nuovi oneri si faccia fronte con fondi già esistenti nelle casse dell'erario o comunque derivanti da entrate già previste dalla legislazione in vigore, eventualmente disponendo modificazioni alle destinazioni stabilite dalla legge di bilancio.

Occorre però che sia sempre la legge sostanziale, e cioè una legge destinata a integrare l'ordinamento giuridico a indicare i mezzi per far fronte alla spesa e non la legge del bilancio..... La legge del bilancio deve istituzionalmente operare nell'ambito e in

conformità dell'ordinamento costituito dalla legislazione sostanziale e non può prevedere spese o entrate che non traggano titolo da una legge sostanziale.

Ne deriva che 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 specificare che per quelle spese sia soddisfatta l'esigenza dell'indicazione della corrispondente copertura.....”

La Corte, nel **1961** nella **sentenza n. 16**, rilevava il contrasto con l'art. 81 nel caso di una legge regionale che autorizzava ad anticipare gli stanziamenti la cui iscrizione era prevista per gli anni futuri e a recuperare quanto stanziato negli esercizi futuri, puntualizzando che :

“L'obbligo del legislatore regionale di indicare i mezzi di copertura di una nuova o maggiore spesa non può ritenersi assolto mediante l'autorizzazione a iscrivere in bilancio entrate che devono essere contemplate negli stati di previsione relativi a esercizi futuri e perciò, nel momento nel quale l'iscrizione si verificherà, incerte ed eventuali. Un procedimento di questo genere si risolve in una mera finzione contabile, elusiva del rigoroso precetto costituzionale”.

Per la Corte era esclusa la possibilità di utilizzare a tal fine i residui passivi, ossia quelle somme impegnate e non erogate dal momento che si tratta di risorse aventi già una loro destinazione.

3. Il significato dell'obbligo di copertura finanziaria. L'accoglimento della tesi estensiva.

Fin dalle prime disamine condotte in questi anni (1958/1961) la Corte iniziò a prendere in considerazione, seppur incidentalmente, una questione molto importante relativa dell'applicazione dell'ultimo comma dell'articolo 81, di estremo rilievo per le regioni: se il precetto costituzionale riguardante l'obbligo della indicazione della copertura riguardasse:

- 1) soltanto quella parte delle nuove o maggiori spese che incidono sul bilancio in corso;
- 2) o anche, oltre questa parte, quella che va a ricadere naturalmente per effetto diretto della legge stessa sul bilancio successivo o anche eventualmente su quelli futuri.

Sulla portata dell'obbligo di copertura finanziaria nella dottrina immediatamente successiva all'entrata in vigore della Costituzione si contrapponevano una tesi restrittiva e una tesi estensiva:

A) La prima riteneva che il vincolo di copertura sussistesse solo riguardo a leggi che andassero ad incidere sull'esercizio in corso, alterando quindi il bilancio già approvato; questa tesi si riportava ad una tendenza che si manifestò all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione ad opera di componenti di alcuni organi legislativi per facilitare l'iniziativa parlamentare legislativa, rispetto alla quale però furono subito sollevati forti dubbi.

B) La seconda riteneva che l'obbligo di copertura, in mancanza di una diversa formulazione del testo costituzionale, che si limitava a stabilire tale vincolo per “ogni altra legge”, dovesse intendersi esteso a qualunque atto normativo, a prescindere dall'esercizio finanziario sul quale gli effetti dovessero andare a gravare e ciò in ragione del fatto che l'esigenza del rispetto del precetto di cui all'ultimo comma dell'art. 81 sembra fosse ancor maggiormente sentita quando si trattava di nuove o maggiori spese sicure impegnative per i bilanci dello Stato e delle Regioni per un numero imprecisato e imprecisabile di anni.”

La Corte Costituzionale ha accolto la seconda tesi, muovendo dalla considerazione che non sarebbe congruo permettere ad una legge soltanto perché i suoi effetti sono differiti nel tempo, di assumere spese senza la valutazione degli oneri conseguenti e quindi senza la correlativa assunzione di responsabilità politica da parte dei proponenti.

Con la importantissima **sentenza n. 1 del 1966** afferma infatti il principio che l'obbligo di copertura sussiste a prescindere dal bilancio di esercizio sul quale graveranno gli oneri finanziari di una legge.

Nella storica sentenza citata si legge infatti che:

“La limitazione dell’obbligo della “copertura” al solo esercizio in corso si riduca in una vanificazione dell’obbligo stesso.....Vero è che il quarto comma è legato al terzo nel quale è disposto che “con la legge di approvazione del bilancio non si possono statuire nuovi tributi e nuove spese” ma il legame esistente tra i due commi non vuol significare che il quarto comma si ponga esclusivamente in relazione con il bilancio in corso ma soltanto questo: che una nuova o maggiore spesa per la quale la legge che l’autorizza, non indichi i mezzi per farvi fronte, non può trovare la sua copertura mediante l’iscrizione negli stati di previsione della spesa, siano quelli già approvati e in corso di attuazione, siano quelli ancora da predisporre dal Governo e da approvare dalle Camere. Il significato del termine adoperato dal quarto comma: “ogni altra legge”, non è tale che possa essere ricondotto ad ogni legge successiva al bilancio in corso e modificatrice in peius dell’equilibrio contabile di esso, ma, viceversa attiene ad ogni altra legge che non sia la legge di bilancio, senza alcuna connessione cronologica con questa.”

E in conseguenza del principio di equilibrio di bilancio presente e futuro la Corte sceglie la tesi estensiva della portata dell'articolo 81 ritenendo che:

“Il precetto costituzionale riguarda anche gli esercizi successivi a quello nel quale ha inizio una spesa che si protragga nel tempo e dunque l’obbligo della “copertura” deve essere osservato dal legislatore ordinario anche nei confronti di spese nuove o maggiori che la legge preveda siano inserite negli stati di previsione della spesa di esercizi futuri.”

Si afferma dunque la necessità di provvedere alla copertura per tutte le leggi di spesa statali e regionali a prescindere dal dies a quo degli effetti finanziari e sempre nella sentenza 1/1966 introduce una importante specificazione proprio con riferimento alle spese nuove che si protraggono nel tempo sostenendo che:

“E’ evidente che l’obbligo va osservato con puntualità rigorosa nei confronti di spese che incidano sopra un esercizio in corso..... mentre non è richiesta una puntualità altrettanto rigorosa per gli esercizi futuri rispetto ai quali la legge di spesa si pone come autorizzazione al Governo, che la esercita non senza discrezionalità, nel senso che, nella predisposizione del bilancio le spese possono essere ridotte o addirittura non iscritte nei capitoli degli stati di previsione della spesa se l’esigenza dell’equilibrio finanziario consiglino una diversa impostazione del bilancio”.

In sostanza, si riteneva dovuta una indicazione rigorosa degli oneri per il solo primo anno, consentendo per quelli successivi una valutazione semplicemente ragionevole e verosimile degli stessi.

Qualche anno dopo la Corte, con la sentenza n. **123 del 1975** dichiarò incostituzionale una legge regionale della Toscana per violazione dell'articolo 81. La legge impugnata, in materia di personale, determinava una indennità di missione per rimborso spese personali incontrate in misura uguale per tutto il personale; istituiva una indennità lorda giornaliera da corrispondere al dipendente trasferito fuori sede limitatamente ai primi 60 giorni e

determinava la misura di tale indennità. Questa particolare normativa comportava “nuova spesa”, per implicita ammissione della Regione stessa.

La legge impugnata, invece, non indicava né l'ammontare della nuova e maggiore spesa, né i mezzi per farvi fronte, dato che si limitava a imputare tale spesa ai capitoli dello stato di previsione della spesa per l'anno 1974 e, per gli anni successivi, ai corrispondenti capitoli dello stato di previsione della spesa dei rispettivi esercizi finanziari.

Per ciò la Corte ribadiva che: *“L'indicazione in bilancio di uno o più capitoli relativi a una o più spese non può, di per sé, significare che per quelle spese sia soddisfatta l'esigenza dell'indicazione della corrispondente copertura voluta dall'articolo 81, quarto comma Costituzione come già sostenuto nella sentenza n. 66 del 1959.”*

La Regione adduceva come argomento che le spese inerenti il trattamento per missioni e per trasferimenti, in quanto spese ricorrenti fossero state in concreto imputate ai capitoli del bilancio di previsione per l'anno finanziario 1974 concernenti le spese per il personale, con rinvio ai corrispondenti capitoli per i bilanci futuri e che la copertura di nuove spese di carattere permanente e di indole generale che attengono all'organizzazione dell'ente potesse essere operata mediante il richiamo a capitoli già previsti in bilancio con capienza sufficiente.

La Corte respingeva l'assunto in ragione del fatto che *“la consistenza delle nuove e maggiori rilevanti spese si desume dal contenuto della legge impugnata senza che sia possibile precisarne l'entità globale..”* che appariva invece necessaria per il rispetto dell'articolo 81 e pertanto dichiarava la legge incostituzionale per contrasto con l'art.81.

4. I mezzi di copertura delle leggi regionali.

Nel **1983** nella **sentenza n. 54** la Corte tratta dell'illegittimità di norme regionali che dispongono coperture finanziarie in base ad anticipazioni e in generale in base all'“affidamento” su finanziamenti statali per esse non ancora realmente disponibili.

In quella sentenza la Corte afferma che: *“L'anticipazione costituisce pur sempre un nuovo onere a carico del bilancio regionale, e la relativa copertura va reperita ai sensi dell'art.81, ultimo comma attraverso i mezzi consueti cioè con quelle fonti di finanziamento della spesa che consentono di non alterare nel corso dell'esercizio i dati impostati nel bilancio di previsione.*

5. La Corte adegua la sua giurisprudenza alla riforma della contabilità generale dello Stato (artt.11bis e 11ter L.468/1978).

Con la successiva introduzione degli artt.11ter e 11quater nella legge n.468/1978 recante *“Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio”*, in espressa attuazione dell'art.81 Cost., l'obbligo di copertura è stato poi esteso a tutto il periodo compreso nel bilancio pluriennale, strumento introdotto nell'ottica di favorire il metodo della programmazione finanziaria.

La giurisprudenza della Corte per quanto riguarda l'obbligo di copertura ha mostrato un apprezzabile sensibilità al tema, adeguandosi al mutamento della legislazione e per certi versi manifestando un rigore ancora maggiore.

Infatti, dopo aver accolto la tesi estensiva circa la necessità di provvedere alla copertura per tutte le leggi di spesa a prescindere dal dies a quo degli effetti finanziari ed aver mantenuto fermo tale principio nella propria giurisprudenza successiva, in tempi più recenti, in special modo con le decisioni **n.384/1991** e **25/1993**, ha precisato che la legge di contabilità non attua in via esclusiva l'articolo 81 della Costituzione e pertanto non è sufficiente, ai fini di una corretta attuazione dell'obbligo di copertura indicare i mezzi per il triennio compreso nel bilancio pluriennale, ma è necessario che siano indicati, sia pure con una quantificazione ragionevole e non rigorosa, gli oneri previsti per tutto il periodo successivo di vigenza della legge.

In sostanza con le decisioni citate la Corte aggiorna i principi già espressi nella sentenza 1 del 1966; se in quella sede, veniva richiesta una indicazione rigorosa degli oneri per il primo anno e successivamente solo verosimile, dopo l'introduzione del bilancio pluriennale, l'orizzonte triennale diventa quello che richiede il maggior rigore, mentre solo per gli anni successivi si può ricorrere al criterio sussidiario di ragionevolezza della stima.

6. L'introduzione di ulteriori parametri di correttezza costituzionale ai fini del rispetto dell'obbligo di copertura. Le sentenze più recenti.

La più recente giurisprudenza costituzionale ribadisce quanto affermato fin dalle prime sentenze, di cui si ritrova continua citazione espressa: anche nella sentenza **n. 359 del 2007** si richiamano, infatti le sentenze n. 54 del 1958; n. 30 del 1961; n. 96 del 1966; n. 47 del 1967; n. 135 del 1968; n. 123 del 1975 che come abbiamo visto consolidano l'interpretazione dell'articolo 81 nei confronti della legge regionale..

La citata sentenza del 2007 riguarda una legge regionale che prevedeva un nuovo criterio di calcolo degli importi retributivi del personale, che comportava un incremento del corrispettivo per le prestazioni lavorative e pertanto maggiori oneri finanziari per l'amministrazione regionale. Per questi ultimi era prevista la copertura finanziaria solo per l'anno immediatamente successivo a quello di entrata in vigore della legge.

La Corte censurava tale disciplina: *"in quanto in aperto contrasto con l'articolo 81, quarto comma Cost. , perché non indica né l'ammontare della nuova e maggior spesa, né i mezzi per farvi fronte."*

Nel **2008** la Corte, affrontando nuovamente la questione con due sentenze, la **n. 213** e la **n. 386**, innova la linea interpretativa tenuta fin dagli anni 50 risolvendo problemi che attengono in vario modo alla correttezza costituzionale di norme legislative regionali attraverso parametri ulteriori rispetto all'articolo 81 cost..

1) La **sentenza 213** applica il principio di copertura finanziaria delle leggi di spesa previsto dall'art. 81 quarto comma Cost. unitamente ad un altro principio di contabilità pubblica: **il principio di annualità del bilancio** (art. 81 primo comma), per cui le entrate e le spese iscritte in bilancio devono essere pertinenti all'esercizio finanziario cui le une e le altre si riferiscono, individuando così l'orizzonte temporale per il quale il governo deve avere dal parlamento la provvista necessaria finanziaria ad attuare il suo programma.

La sentenza sintetizza efficacemente gli approdi della giurisprudenza costituzionale sul tema, come segue:

"Il Principio dell'articolo 81 vincolante anche per le regioni comprese quelle a statuto speciale è stato specificato da questa Corte in varie pronunce nelle quali si è chiarito tra l'altro che:

- **la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri;**
- **la copertura è aleatoria se non tiene conto che ogni anticipazione di entrate ha un suo costo;**
- **l'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate e uscite nel lungo periodo, valutando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri”.**

Alla luce di questi indirizzi la Corte esamina la possibilità di coprire con crediti che verranno a scadenza in esercizi futuri spese attuali inerenti all'esercizio di riferimento.

A tal proposito afferma:

“Caratteristica fondamentale del bilancio di previsione è quella di riferirsi alle operazioni finanziarie che si prevede si verificheranno durante l'anno finanziario. Infatti solo riferendosi ad un determinato anno di tempo, il bilancio può assolvere alle sue fondamentali funzioni, le quali tendono in ultima analisi ad assicurare il tendenziale pareggio di bilancio e in generale la stabilità della finanza pubblica.

E' per questo che l'art. 81, quarto comma Cost. pone il principio fondamentale della copertura delle spese, richiedendo la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa quanto quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata per la copertura di quelle.

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

La copertura delle spese mediante crediti futuri non ancora venuti a scadenza contraddice la stessa definizione di accertamento dell'entrata, poiché è tale quella che si prevede di aver diritto di percepire nell'esercizio finanziario di riferimento e non in un esercizio futuro.”

Per la Corte, in sostanza, non si può accertare come attualmente esigibile un credito futuro.

Nella specie la Corte ritiene violato il principio di annualità del bilancio ad opera di una legge regionale che aveva considerato accertati crediti futuri e attraverso questo principio la Corte censura le modalità di copertura escogitate dalla legge regionale impugnata: l'erronea modalità di copertura ha quindi determinato la diretta violazione dell'articolo 81 .

2) Con la sentenza **n.386** dello stesso anno (**2008**), la Corte dichiara incostituzionale *una norma della legge regionale della Calabria nella parte in cui prevedeva l'erogazione dei contributi alle aziende di trasporto pubblico locale “in rate costanti decennali “ demandando alla successiva legge di bilancio, pur in assenza di un ostacolo a quantificare la spesa complessiva, l'individuazione dei “criteri necessari per la determinazione dei contributi”, il computo del fabbisogno finanziario occorrente e il reperimento della conseguente copertura finanziaria.*

Nella sentenza la Corte dopo aver ricordato la propria costante affermazione secondo cui: *“Le leggi istitutive di nuove spese debbono recare una esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura e che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali. E' riconosciuta la compatibilità con la Costituzione del rinvio, da parte della Regione, della quantificazione delle spese continuative e ricorrenti, nonché della individuazione dei relativi mezzi di copertura, al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale secondo quanto attualmente previsto dall'articolo 3, comma 1, del d.lgs. n.76 del 2000”.* La Corte

riteneva però che nel caso in esame andasse escluso che la spesa introdotta dalla norma impugnata avesse tale natura per il solo fatto che di essa si prevedeva una erogazione in rate decennali. La ripartizione dell'onere finanziario su più annualità non comportava in questo caso un obiettivo ostacolo a quantificare la spesa complessiva.

Stante tale premessa per la Corte appariva *“congruo il richiamo fatto dal ricorrente dell'articolo 3, comma 2, del d.lgs. n. 76 del 2000 il quale stabilisce che le “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.”*

La novità di questa sentenza rispetto a quelle precedenti sta in quanto affermato a tal punto dalla Corte:

“La disposizione impugnata, ponendosi in contrasto con tale norma interposta, in quanto espressivo di un principio fondamentale in materia di armonizzazione di bilanci e coordinamento della finanza pubblica (art.117, terzo comma, della Costituzione), ha viceversa omesso del tutto la quantificazione complessiva della spesa pluriennale da essa introdotta incorrendo in tal modo nel denunciato vizio di costituzionalità. Tale profilo ne comporta la dichiarazione di incostituzionalità per violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Cost.”

La Corte accoglie la censura avanzata dal ricorrente che aveva evidenziato che era stato violato da parte del legislatore regionale l'obbligo della legge portatrice di nuove o maggiori spese di indicare i mezzi per farvi fronte, posto dall'articolo 81 Cost. e ribadito, quanto alla spesa regionali a carattere regionale, dall'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 76 del 2000, a propria volta espressivo di un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci e coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli artt.117 terzo comma e 119 secondo comma Cost.

La sentenza sembra fare applicazione del principio inerente all'obbligo di copertura finanziaria delle leggi di spesa ex art. 81, quarto comma ma secondo la dottrina si tratta di *“un'illusione ottica”*. (Gaetano D'Auria)

Essa invece attribuisce valore decisivo alla circostanza che la norma di legge regionale dichiarata incostituzionale, nel disporre una spesa a carattere pluriennale (da pagare in rate costanti decennali) con decorrenza dall'anno successivo rispetto a quello di approvazione **aveva omesso di determinarne l'entità**.

Ciò è invece espressamente richiesto dall'articolo 3 comma 2 del d.lgs. 76/2000 il quale stabilisce che le *“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.”*

E' questa una disposizione che esprime secondo la corte, un principio fondamentale nella materia di legislazione concorrente “Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica”, assumendo, perciò, il ruolo di “norma interposta” rispetto all'art. 117, terzo comma, Cost; di conseguenza, la sua violazione determina l'illegittimità costituzionale delle norme regionali contrastanti.

Nella specie, dato che la spesa decorreva dall'anno successivo all'approvazione della legge, l'indicazione di copertura finanziaria non poteva che essere demandata, coerentemente con la norma interposta, al bilancio dell'anno stesso e di quelli nove seguenti, mentre ciò che mancava era la quantificazione globale della spesa, demandata pur essa, ma in contrasto con la norma interposta, alla successiva legge di bilancio.

In questa sentenza assume un ruolo centrale la quantificazione della spesa che, se mancante, insufficiente, o inesatta si risolve in difetto di copertura perché questa è effettiva e conforme all'articolo 81, quarto comma Cost. solo quando è commisurata ad una spesa correttamente definita nel suo ammontare.

Pertanto, la quantificazione di una spesa va tenuta concettualmente distinta dalla sua copertura finanziaria, ma i due elementi risultano strettamente connessi, nel senso che presupposto determinante di una corretta copertura è sempre la precisa quantificazione dell'onere da sostenere.

Quindi la scorretta quantificazione di un onere rende viziata la definizione dei mezzi di copertura, in quanto una quantificazione scorretta costituisce il presupposto di una copertura insufficiente. E ciò costituisce la ratio della norma che, in caso di spese pluriennali, ha stabilito che deve essere indicato in modo trasparente l'ammontare degli oneri che graveranno sugli esercizi futuri.

La novità della interpretazione sta nel fatto che la sentenza inizialmente muove dal confronto tra la norma impugnata e l'obbligo costituzionale di copertura delle leggi regionali di spesa ex articolo 81, ma poi si attesta sulla qualificazione dell'obbligo di quantificazione come oggetto di una norma interposta rispetto all'art.117, terzo comma Cost., con conseguente assorbimento della censura per violazione dell'art.81.

Secondo alcuni commentatori ciò indebolisce la forza dell'argomentazione che conduce alla dichiarazione di incostituzionalità, essendo questa fondata non tanto sulla violazione dell'obbligo costituzionale di copertura ex art.81 quarto comma Cost. quanto sulla violazione di un obbligo di quantificazione dell'onere che la Corte individua come principio fondamentale di una materia (l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica) di legislazione concorrente, radicato in una norma ordinaria di legislazione statale anziché nel principio costituzionale relativo all'obbligo di copertura.

Questa sentenza, si è detto, “scorpora” l'obbligo di quantificazione dall'obbligo di copertura, collocando il primo nell'ottica dei rapporti fra potestà legislative spettanti allo Stato e alle regioni nell'ambito del nuovo Titolo V Cost., piuttosto che nell'orbita dell'articolo 81. Ma l'obbligo di copertura è, fra l'altro, un obbligo di corretta quantificazione dell'onere da coprire.

Le due sentenze affrontano dunque in maniera opposta questioni di copertura finanziaria con riguardo alle due componenti dell'obbligo ex art. 81, quarto comma Cost., “la quantificazione dell'onere” e le “modalità di copertura”:

- 1) la sentenza 213, trattando il problema della quantificazione come un aspetto di tale obbligo e facendo discendere dall'omessa quantificazione la violazione diretta dell'art. 81 quarto comma;
- 2) la sentenza 386, escludendo che l'adeguatezza delle modalità di copertura rappresenti un problema inerente l'applicazione dell'art.81 quarto comma e rimettendo la soluzione a norme ordinarie.

Le **ultime sentenze** in materia, **n. 70 e n. 140 del 2010**, ritornano al richiamo diretto al parametro dell'art. 81 Cost., senza ricorrere a norme interposte che costituiscono espressione del principio costituzionale di distribuzione della potestà legislativa concorrente in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica.