

**La “tutela degli equilibri di bilancio” delle Regioni nella sentenza n. 70/2012 della Corte Costituzionale, alla luce dei nuovi articoli 81 e 119 della Costituzione
(nota a sentenza del 28 marzo 2012, n. 70)
di Massimo Nardini**

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. L'oggetto del ricorso da parte del governo e la difesa della Regione Campania. 3. Il contenuto della sentenza. 4. Considerazioni sulla “tutela degli equilibri di bilancio”. La legge costituzionale n. 1/2012.

1. Introduzione

La sentenza n. 70/2012 della Corte Costituzionale affronta la questione della corretta e prudente gestione delle risorse finanziarie da parte dell'Ente Regione, trattando, nello specifico, la costituzionalità degli art. 1, commi da 5 a 9, 5 e 10, comma 2, della legge di bilancio 2011 della Regione Campania, che prevedevano l'utilizzo del risultato di amministrazione “*presunto*” dell'esercizio precedente per assicurare l'equilibrio dei conti riferiti al nuovo anno finanziario, nonché l'impiego di altri, specifici mezzi di copertura per talune tipologie di spesa previste nel bilancio stesso.

In particolare, la Corte ha analizzato le modalità di compilazione degli allegati al bilancio previsti dalla normativa di contabilità regionale, la sussistenza dei presupposti normativi per il ricorso, in via eccezionale, all'avanzo presunto di amministrazione e la qualifica degli “*investimenti*” per giustificare il ricorso al debito, il riscontro della compatibilità dei fondi POR e FAS rispetto agli interventi per i quali detti finanziamenti venivano impiegati, la consistenza del fondo residui perenti.

In sede di giudizio, è stata rilevata l'illegittimità costituzionale delle citate disposizioni per violazione dell'art. 81, comma 4 della Costituzione e, con riferimento alle operazioni di indebitamento volte al finanziamento delle spese di investimento, per contrasto con l'art. 117, comma 3.

Dall'art. 81, comma 4, la Corte ha rilevato due principi validi per il bilancio degli enti regionali: quello di corretta copertura degli oneri, che richiede l'indicazione analitica delle unità previsionali di base/capitoli sui quali imputare la spesa e la dettagliata redazione delle note allegate al documento contabile previste dalla normativa in vigore, nonché il principio, più generale, della tutela degli equilibri di bilancio che -nel caso in esame- trova anche fondamento nella legislazione statale e regionale, specificamente all'art. 187, comma 3, del d.lgs. n. 267/2000 ed all'art. 44, commi 2 e 3, della legge regionale 7/2002¹.

¹ L'art. 187 comma 3 del d.lgs. n. 267/2000 prevede che “*Nel corso dell'esercizio al bilancio di previsione può essere applicato, con delibera di variazione, l'avanzo di amministrazione presunto derivante dall'esercizio immediatamente precedente con la finalizzazione di cui alle lettere a), b) e c) del comma 2. Per tali fondi l'attivazione delle spese può avvenire solo dopo l'approvazione del conto consuntivo dell'esercizio precedente, con eccezione dei fondi, contenuti*”

Con tale sentenza viene così ribadita la necessità di addivenire all'equilibrio dei conti pubblici anche a livello di ente territoriale, secondo una logica "prudenziale" alle problematiche finanziarie che si concretizza nell'ampliamento della portata dell'art. 81 comma 4 -il quale dovrebbe riguardare, in linea di principio, le leggi di spesa "altre" rispetto al bilancio- e nella puntuale definizione delle fonti di copertura, non solo dal punto di vista del "quantum" di risorse da rendere disponibili, ma anche sotto l'aspetto dei presupposti normativi che legittimano il ricorso a determinate tipologie di finanziamento (quota vincolata dell'avanzo di amministrazione, fondo residui perenti, risorse PON/POR).

Giova, peraltro, precisare che la Corte Costituzionale fa riferimento alla versione originaria dell'art. 81 della Carta, su cui è recentemente intervenuta la legge cost. n. 1/2012, che rende tale sentenza particolarmente interessante rispetto ad analoghe pronunce nella specifica materia della finanza regionale.

Nel testo costituzionale novellato appare così superata la necessità di ricorrere ad una interpretazione "estensiva" del comma 4 del citato art. 81 per giustificare l'equilibrio dei bilanci regionali, essendo espressamente previsto all'art. 119, che riprende la "ratio" della copertura concernente le "altre" leggi di spesa per applicarla al bilancio regionale in quanto richiedente il pareggio "tout court" delle relative "poste" contabili di entrata ed uscita².

Se i Padri costituenti del 1948 intendevano il comma 4 dell'art. 81 come un vincolo alla potestà di spesa dei parlamentari rispetto agli equilibri di finanza pubblica fissati in sede di bilancio, allo stesso modo il Legislatore attuale ha voluto preservare la saldezza dei conti pubblici nei riguardi delle tendenze espansive della spesa da parte dei minori livelli di governo -riconducendone in ultima istanza la responsabilità in capo allo Stato- "crystallizzando" nel testo costituzionale una tendenza "restrittiva" già in atto, sia nell'attività di normazione, sia nella giurisprudenza costituzionale (come espressa proprio con la sentenza n. 70/2012).

2. L'oggetto del ricorso da parte del governo e la difesa della Regione Campania

Il Governo ha sollevato presso la Corte Costituzionale questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 5, 6, 7, 8 e 9, nonché dell'art. 5 della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione 2011 e del triennio 2011-2013), con riferimento agli artt. 81,

nell'avanzo, aventi specifica destinazione e derivanti da accantonamenti effettuati con l'ultimo consuntivo approvato, i quali possono essere immediatamente attivati".

Ai sensi dell'art. 44 commi 2 e 3 delle legge della Regione Campania n. 7/2002 "Il risultato di amministrazione è accertato con l'approvazione del rendiconto e può consistere in un avanzo o in un disavanzo di amministrazione. Esso è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi.

L'utilizzo dell'avanzo di amministrazione può avvenire soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente".

² Per una disamina della riforma introdotta dalla legge costituzionale n. 1/2012, vds., tra gli altri, C. Goretti e L. Rizzuto "La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio. Prime riflessioni", Università Economica Bocconi, Short notes, n. 2, 2011, A. Brancasi "L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione", Rivista Italiana di Diritto Costituzionale, n. 1, Il Mulino, 2012, pag. 108-110, F. Bilancia "Note critiche sul c.d. pareggio di bilancio", in Rivista AIC, n. 2, 17 aprile 2012, P. Canaparo "La legge costituzionale n. 1 del 2012: la riforma dell'art. 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica", in www.federalismi.it, 27 giugno 2012, nonché M. Nardini "La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche", in "Amministrazione in cammino", Università Luiss "Guido Carli", 5 marzo 2012. Al riguardo, il 18 maggio 2012 si è svolto presso l'Università Luiss "Guido Carli" un convegno su "Costituzione e pareggio di bilancio", il cui resoconto integrale, curato da M. Nardini e A. Bruno, è disponibile su "Amministrazione in Cammino" (Università Luiss "Guido Carli", 11 giugno 2012).

quarto comma, 117, secondo comma, lettera e) in materia di sistema contabile dello Stato, e 117, terzo comma, della Costituzione per quanto concerne i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

In particolare, l'art. 1, commi 5, 6, 7 e 8, autorizzava la copertura finanziaria delle spese ivi previste (ammortamento mutui, pagamento debiti fuori bilancio, ricapitalizzazione aziende sanitarie locali ed aziende ospedaliere, impegni perenti a fine 2010 di previsto pagamento nel 2011, interventi regionali dettagliati nell'allegato A della legge) con quota parte dell'avanzo di amministrazione a destinazione vincolata.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito la mancata certificazione dell'effettiva disponibilità dell'avanzo di amministrazione, non essendo stato ancora approvato il rendiconto 2010, determinando una violazione dell'art. 81, quarto comma, dell'art. 117, secondo comma, lettera e), e del successivo comma 3.

L'art. 1, comma 6, della legge n. 5/2011 è stato censurato dal Presidente del Consiglio dei ministri per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto l'ammontare dei residui perenti al 31 dicembre 2008 è risultato notevolmente superiore ai finanziamenti ivi indicati, violando il criterio di "prudenzialità" individuabile, alla luce della delibera della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti n. 14/AUT/2006, nella copertura di almeno il 70% dei residui passivi da parte del fondo residui iscritto in bilancio.

L'eccezione ha riguardato anche l'art. 5, commi 1 e 2, della citata legge regionale, che autorizzava il ricorso al mercato finanziario per realizzare investimenti e per acquisire "partecipazioni" in società impegnate nello svolgimento in attività strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione regionale indicati all'allegato C del bilancio, per violazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, in quanto l'assenza di una dettagliata indicazione dei capitoli e delle unità previsionali di base non consentiva di verificare la corrispondenza tra l'importo richiesto al mercato finanziario e le spese di investimento.

Con riferimento all'art. 5, comma 4, della legge in argomento, la difesa erariale ha evidenziato che gli importi relativi al pagamento degli oneri di ammortamento, in conto interessi e in conto capitale, derivanti dalle operazioni di indebitamento precedentemente realizzate dalla Regione non erano stati quantificati, né indicate le unità previsionali volte ad assicurarne il finanziamento, tutto ciò in contrasto con l'art. 81, quarto comma, e l'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione.

Il governo, inoltre, ha fatto riferimento all'art. 10, comma 2, della legge n. 5/2011, che ha previsto come allegato, ai sensi degli artt. 58, comma 1, e 62, comma 8, del citato decreto-legge n. 112 del 2008, la redazione di una nota informativa sugli oneri e sugli impegni finanziari derivanti dagli strumenti finanziari derivati o dai contratti di finanziamento sottoscritti dalla Regione che includono una componente derivata; in assenza di indicazioni circa le pertinenti unità previsionali di base, la relativa spesa doveva ritenersi priva di copertura finanziaria, in violazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

In merito ai punti sopra indicati, la difesa regionale ha opposto di aver iscritto in bilancio l'avanzo di amministrazione presunto secondo criteri di "prudenzialità", desunti dai precedenti dati "storici" formalmente accertati dalle leggi di approvazione dei rendiconti, che attesterebbero nell'ultimo quinquennio la presenza di avanzi molto superiori a quello presunto iscritto nel bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011.

E' stato evidenziato, altresì, che nel disegno di legge di approvazione del rendiconto 2010 - peraltro in approvazione all'epoca del ricorso- l'entità dell'avanzo di amministrazione era adeguato alle più impellenti esigenze di spesa, talché queste ultime potevano trovare corretta copertura

finanziaria ai sensi dell'art. 18, comma 6, della legge n. 7/2002 della Regione Campania, anche alla luce delle deliberazioni della Corte dei Conti n. 133 e n. 134 del 16 marzo 2011.

Con particolare riguardo all'impugnato art. 1, comma 9, della legge, la difesa regionale ha infine osservato che quella previsione era originariamente volta ad assicurare copertura finanziaria a specifici interventi regionali analiticamente dettagliati nell'allegato A della legge regionale n. 5 del 2011; in ogni caso, con la successiva legge n. 15/2011, la Regione Campania avrebbe inteso sopprimere tale previsione di spesa, come risulterebbe dalla Tabella A allegata alla citata legge che aveva rettificato in senso negativo l'unità previsionale di base relativa all'avanzo di amministrazione.

3. Il contenuto della sentenza

La Corte, nel giudicare fondate le eccezioni di costituzionalità sollevate dal Governo, non si è limitata ad una disamina formale delle fonti di copertura delle spese previste nel bilancio della Regione Campania -intese come indicazione dei capitoli e delle unità previsionali di base ove imputare detti oneri- ma si è soffermata ad esaminare la "ratio" sottesa alle stesse tipologie di finanziamento.

Ciò allo scopo di valutarne la congruità rispetto all'esigenza che veniva in tal modo soddisfatta, valorizzando altresì tutti quegli aspetti formali e documentali del bilancio che potessero favorirne una lettura "finalistica", con la tendenza a realizzare l'equilibrio tra le entrate e le spese.

In particolare, il ricorso al risultato di amministrazione presunto da parte della Regione Campania -pari, come noto, al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi- per finanziare le spese del nuovo esercizio finanziario non è stato stigmatizzato dalla Corte Costituzionale solo perché non definito nell'importo (non essendo ancora approvato il Rendiconto), ma anche per il fatto che lo stesso non poteva essere impiegato per costruire gli equilibri finanziari del nuovo bilancio.

Nel precisare che la copertura delle spese deve essere "credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri", la Corte ha ripreso la definizione già adottata in altre pronunce in materia finanziaria, a partire dalla quella n. 1/1966 riguardante il bilancio statale fino a quelle recenti pronunce n. 213 del 2008 e n. 100 del 2010, che hanno esteso alle Regioni le esigenze di chiarezza e solidità del documento contabile alle quali l'art. 81 stesso si ispira.

Nello specifico, la questione afferente l'utilizzo da parte della Regione dei fondi vincolati inseriti nell'avanzo presunto di amministrazione è stata esaminata dalla Corte sotto un duplice aspetto.

Innanzitutto, è stata ribadita la necessità che solo l'avanzo di amministrazione accertato in sede di rendiconto potesse essere impiegato per finanziare le spese dell'anno successivo, alla luce del citato principio "prudenziale", che vede il risultato di amministrazione presunto come un "segnale" di possibili squilibri finanziari forieri di incidere sul bilancio dell'anno successivo -e, in questo senso, da tener conto anche prima dell'approvazione del rendiconto stesso- anziché una mera "riserva di fondi" cui poter fare riferimento per far quadrare, all'occorrenza, i conti del nuovo bilancio.

In tale ottica, la Corte Costituzionale ha richiamato l'art. 44, commi 2 e 3, della legge regionale n. 7/2002, laddove veniva previsto che "l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione può avvenire soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente", nonché la deroga prevista all'art. 187, comma 3, del d.lgs. n.

267/2000, circa l'impiego dei fondi vincolanti componenti l'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio precedente.

Secondo la Corte, *“entrambe le norme... sono strettamente collegate ai principi costituzionali della corretta copertura della spesa e della tutela degli equilibri di bilancio, consacrati nell'art. 81, quarto comma, Cost. In altre parole, anche se la regola violata dalla Regione nel caso di specie non fosse codificata nella pertinente legislazione di settore, l'obbligo di copertura avrebbe dovuto essere osservato, attraverso la previa verifica di disponibilità delle risorse impiegate, per assicurare il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite”*.

La Corte, d'altro canto, ha rigettato la possibilità di temperare tale prescrizione, facendo leva -come invece rappresentato dalla difesa della Regione Campania- sull'imminente approvazione del rendiconto dell'anno passato, ovvero configurando l'impiego di tale disavanzo come una semplice iscrizione di natura contabile e, pertanto, improduttiva di effetti giuridici, sottolineando che tale ipotetica copertura avrebbe dovuto consentire, nel caso di specie, di fronteggiare oneri di natura corrente/obbligatoria e, pertanto, certi nell'“*an*” e nel “*quantum*”.

In particolare, nella sentenza è stato precisato 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, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti ... La Regione Campania, calcolando nella quantificazione preventiva un avanzo presunto ed -in quanto tale- giuridicamente inesistente, ha ampliato in modo illegittimo il ventaglio di spesa autorizzata...”*.

Allo stesso modo, sempre secondo un'ottica “*prudenziale*”, la Corte non ha ritenuto attendibile il riferimento ai risultati di amministrazione passati per giustificare la fondatezza dell'avanzo di amministrazione presunto nell'anno in esame (2010), anche alla luce delle rilevanti criticità nella situazione finanziaria della Regione Campania evidenziate dalla Corte dei Conti in sede di controllo sul rendiconto generale 2008.

In secondo luogo, nella sentenza è stato fatto riferimento all'art. 18, comma 11 let. a), della legge regionale n. 7/2002, che prevedeva la redazione di un prospetto allegato al bilancio previsionale per porre a raffronto entrate e spese vincolate; a tale prospetto la Corte ha attribuito una valenza ben più che conoscitiva, tanto da definirlo “*un indefettibile strumento di controllo per la costruzione dell'equilibrio di bilancio*” al fine di evitare che la genericità e/o inadeguatezza della copertura comporti squilibri finanziari a fronte di spese, di fatto, “*inderogabili*”.

L'importanza riconosciuta dalla Corte a questo prospetto è da ascrivere al fatto che solo per i fondi vincolati vale la deroga al principio generale che vieta l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione presunto per finanziare spese del successivo esercizio (se non dopo che ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità, cioè dopo l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente), come esplicitato all'art. 187, comma 3, del d.lgs. n. 267/2000, talché la Corte richiede che l'Ente Regione provveda ad individuare con esattezza le ragioni normative di tali fondi, cosa che non è avvenuta nel caso in esame.

La Corte ha ritenuto fondata anche la censura delle disposizioni della legge n. 5/2011, ove è previsto il ricorso al mercato finanziario per la realizzazione di investimenti e per partecipare a società che svolgano attività strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione.

Poiché il bilancio regionale non forniva in dettaglio degli interventi concretamente programmati, non era possibile verificare le regole ed i limiti previsti dall'art. 3, commi da 16 a 19,

della “*legge finanziaria 2004*” che, come noto, disciplinano il possibile ricorso all’indebitamento per finanziare spese di investimento³.

La Corte ha ritenuto che tali disposizioni costituissero contemporaneamente “*norme di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost. (in quanto servono a controllare l’indebitamento complessivo delle amministrazioni nell’ambito della cosiddetta finanza allargata, nonché il rispetto dei limiti interni alla disciplina dei prestiti pubblici) e principi di salvaguardia dell’equilibrio del bilancio ai sensi dell’art. 81, quarto comma, Cost.*”.

La Corte Costituzionale ha, altresì, rilevato la violazione dell’art. 81, quarto comma, della Carta da parte delle disposizioni della legge in esame, laddove si prevedeva il ricorso a strumenti finanziari derivati, ovvero a contratti di finanziamento con una componente derivata, in quanto la nota sintetica allegata al bilancio e prevista dall’art. 62, comma 8, del decreto-legge n. 112 del 2008⁴ viene redatta “*in termini sintetici ed incompleti*”, senza peraltro “*una indicazione analitica delle pertinenti unità previsionali di base e dei capitoli sui quali ricade materialmente la gestione dei contratti*”.

In tal caso, il principio “*prudenziale*” che permea l’impianto della sentenza n. 70/2012 appare ulteriormente rafforzato nel caso di strumenti rischiosi quali quelli derivati, forieri di determinare imprevedibili, negative ricadute finanziarie in un’ottica pluriennale. L’obbligo di copertura di cui al citato art. 81, comma 4, viene configurato dalla Corte non solo all’anno di riferimento del bilancio ma anche a quelli futuri (secondo la c.d. interpretazione “*estensiva*”).

Censurata dalla Corte è stata anche la copertura di talune spese tramite quota parte dell’avanzo di amministrazione a destinazione vincolata proveniente dalle risorse POR 2000-2006 e FAS, in quanto “*viene omesso il vincolo normativo che legittimerebbe la deroga al divieto di utilizzazione dell’avanzo di amministrazione presunto*”.

Peraltro, in tal modo, venivano impiegati fondi aventi specifiche finalità “*strategiche*” ed “*innovative*” per soddisfare esigenze di tutt’altra natura (ad es., piani di ammortamento inerenti a prestiti degli enti locali già perfezionati alla data del 31/12/2010, contratti, pertanto, per progetti esulanti dalla “*ratio*” di tali finanziamenti).

Altro aspetto su cui si è soffermata la Corte Costituzionale ha riguardato la consistenza del fondo per il pagamento dei residui perenti. La Regione Campania ne aveva ribadito l’adeguatezza alla luce dei pagamenti effettuati in passato, rigettando l’idea che la pronuncia della Corte dei Conti richiamata nel ricorso della Presidenza del Consiglio dei Ministri -secondo la quale la dotazione di tale fondo avrebbe dovuto garantire la copertura di almeno il 70% dei residui stessi- costituisse un riferimento normativo nel giudizio di legittimità costituzionale.

La Corte, nell’evidenziare che la “*perenzione amministrativa*” non estingue il credito, ha affermato che “*l’amministrazione debitrice deve essere sempre pronta a pagare*”, richiamando, per suffragare tale posizione, il d.lgs. n. 231/2002 “*Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali*”, volto a ridurre i tempi di pagamento da parte della p.a.

³ In particolare, l’art. 3 comma 16 della “*finanziaria 2004*” prescrive che “*Ai sensi dell’articolo 119, sesto comma, della Costituzione, le regioni a statuto ordinario, gli enti locali... possono ricorrere all’indebitamento solo per finanziare spese di investimento. Le regioni a statuto ordinario possono, con propria legge, disciplinare l’indebitamento delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere e degli enti e organismi di cui all’articolo 12 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, solo per finanziare spese di investimento*”.

⁴ L’art. 62 comma 8 del d.l. n. 112/2008 prevede che “*Gli enti di cui al comma 2 (Regioni, Province Autonome di Trento e Bolzano, enti locali) allegano al bilancio di previsione e al bilancio consuntivo una nota informativa che evidenzia gli oneri e gli impegni finanziari, rispettivamente stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che includono una componente derivata*”.

Una percentuale di copertura così bassa delle risorse rispetto alle obbligazioni passive ancora da onorare inficiava il tendenziale equilibrio tra entrate e spese, in misura tale da rendere insufficiente la giustificazione, presentata dalla difesa della Regione Campania, che la consistenza del fondo prevista per il 2011 era in linea con l'andamento storico dei pagamenti dei residui passivi perenti.

4. Considerazioni sulla “tutela degli equilibri di bilancio”. La legge costituzionale n. 1/2012.

Con la sentenza in esame, la Corte Costituzionale ha provveduto a riscontrare l'effettiva sussistenza dei requisiti fissati dalla vigente legislazione per il ricorso a talune tipologie di copertura delle spese previste in bilancio (quota vincolata dell'avanzo di amministrazione, il fondo residui perenti, le risorse POR/FAS), rafforzandone la cogenza in funzione dell'affermato principio di equilibrio del bilancio, esteso alle Regioni per il tramite dell'art. 81, comma 4, della Costituzione (nella versione “*originaria*”, cioè precedente alla legge costituzionale n. 1/2012).

Questo orientamento si pone nel solco della consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia, che, specie negli ultimi anni, si è più volte soffermata sul collegamento tra politica di bilancio regionale ed art. 81 della Carta⁵.

Ciò premesso, nella sua applicazione al bilancio regionale il principio di “*prudenza*” derivante dall'art. 81, comma 4, appare estremamente rafforzato. Mentre la “*lettera*” del precedente comma 3 dell'art. 81 non imponeva al bilancio statale l'obbligo di perseguire il pareggio dei conti, il successivo comma 4, nel prescrivere la copertura finanziaria per le leggi comportanti nuove e maggiori spese, perseguiva l'obiettivo di assicurare la sostenibilità finanziaria delle decisioni assunte discrezionalmente dal legislatore in corso d'anno⁶.

Tuttavia, appare meritevole di riflessione la circostanza che il comma 3 dell'art. 81 coinvolga aspetti propri del bilancio, mentre la disposizione costituzionale presa a riferimento dalla Corte è riferita alle “*altre*” leggi di spesa; l'art. 81 “*originario*” non prescriveva espressamente

⁵ In particolare, nella sentenza n. 100/2010 la Corte aveva precisato, tra l'altro, che la propria giurisprudenza “è costante nel ritenere che il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira (ex multis, sentenza n. 359 del 2007), precisando che la copertura di nuove spese «deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri» (sentenza n. 213 del 2008)”.

Tale assunto era stato ripreso nella successiva sentenza n. 68/2011, secondo cui “l'applicazione alle Regioni dell'obbligo di copertura finanziaria delle disposizioni legislative è stata ribadita più volte da questa Corte (sentenze n. 100 del 2010 e n. 386 e n. 213 del 2008) e ha trovato ulteriore conferma nell'art. 19, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica)”, precisando, anche per il caso in esame, che la copertura delle nuove spese derivanti da un provvedimento normativo doveva 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)”.

⁶ I testi di riferimento nei quali è stata analizzata la disciplina costituzionale del bilancio, sia nella genesi che nella successiva evoluzione, sono quelli di V. Onida “Le leggi di spesa nella Costituzione”, Giuffrè, Milano, 1969, nonché A. Brancasi “Legge finanziaria e legge di bilancio”, Giuffrè, Milano, 1984 e “Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale”, in “La Costituzione economica: Italia, Europa” (a cura di C. Pinelli e T. Treu), Il Mulino, Bologna 2010. Vds. anche G. Di Gaspare “Innescare un sistema in equilibrio della finanza pubblica ritornando all'art. 81 della Costituzione per il riequilibrio”, in “Amministrazione in cammino”, Luiss “Guido Carli”, agosto 2011, N. Lupo “Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento”, Luiss University Press, Roma, 2007 e G. Rivosecchi “Parlamento e sistema delle autonomie all'ombra del Governo nelle trasformazioni della decisione di bilancio”, in Rivista AIC, n. 1, 20 marzo 2012.

quella regola del “*pareggio*” di bilancio che invece sembra trovare applicazione per gli enti territoriali.

A parere di chi scrive, il punto “*nodale*” è quello di valutare se il bilancio regionale possa essere considerato alla stregua di “*ogni altra legge*” comportante ricadute sulla finanza pubblica, come ritenuto fino ad oggi dalla Corte.

Al riguardo, appare paradossale che la Corte abbia valutato le disposizioni della legge di bilancio della Regione Campania, facendo riferimento, tra l'altro, al principio di “*tutela degli equilibri di bilancio*”, desunti dall'art. 81, comma 4, della Costituzione: infatti, poiché l'equilibrio finanziario va definito proprio in sede di predisposizione del bilancio, come può quest'ultimo esserne a sua volta vincolato?⁷

Secondo logica, l'unica possibilità è ammettere che detto equilibrio sia intrinseco al bilancio stesso, configurandosi come un “*mero*” pareggio tra entrate ed uscite -cui automaticamente la gestione delle risorse pubbliche dovrebbe tendere- senza che il legislatore regionale possa discrezionalmente modificarlo (ad esempio, autorizzando spese “*in deficit*”)⁸.

Tuttavia, tale interpretazione rischia di confliggere con la c.d. “*golden rule*” contenuta nell'ultimo comma dell'art. 119 della Carta: come può conciliarsi, quindi, l'obbligo di indicare i mezzi di cui all'art. 81, comma 4 (da intendere in senso “*restrittivo*”, cioè mediante entrate tributarie) per far fronte alle spese di investimento con la possibilità per le Regioni di fare ricorso al debito per finanziare dette spese, come previsto all'ultimo comma dell'119 introdotto con la riforma del 2001?

In sintesi, anche ammettendo l'assimilazione del bilancio regionale ai principi concernenti l'“*ordinaria*” legislazione di spesa, sarebbe stato, comunque, opportuno che la Corte avesse fatto riferimento anche all'ultimo comma dell'art. 119, per evitare di assimilare alla totalità delle uscite quelle di investimento, escluse dall'obbligo di copertura.

In tal modo, anziché “*ancorare*” il proprio giudicato alle disposizioni costituzionali del Titolo V riservato alle autonomie locali, la Corte ha inteso seguire una visione più “*centralistica*”,

⁷ Nella sentenza n. 213/2008 la Corte Costituzionale aveva precisato, tra l'altro, che “*caratteristica fondamentale del bilancio di previsione è quello di riferirsi alle operazioni finanziarie che si prevede si verificheranno durante l'anno finanziario. Infatti soltanto riferendosi ad un determinato arco di tempo, il bilancio può assolvere alle sue fondamentali funzioni, le quali, in ultima analisi, tendono ad assicurare il tendenziale pareggio del bilancio, ed in generale la stabilità della finanza pubblica. E' per questo che l'art. 81, quarto comma della Costituzione, pone il principio fondamentale della copertura delle spese...*”. Con riferimento all'art. 81, comma 4, utilizzato dalla Corte come parametro del giudizio, A. Brancasi ha precisato che le disposizioni del bilancio regionale che prevedevano per l'anno 2006 l'iscrizione di quota parte del gettito delle compartecipazioni tributarie spettanti alla Regione Sardegna per gli anni 2013-2015 “*si limitano a disciplinare il contenuto del bilancio, cioè dell'unica legge che non è sottoposta all'obbligo costituzionale della copertura, per cui non è neppure possibile riscontrare violazione dell'art. 81, comma 4, per aver consentito un contenuto contrario a tale obbligo. In realtà, la questione andava impostata in termini di attendibilità delle previsioni di bilancio e di veridicità dei dati del consuntivo, in modo da chiedersi se l'effettiva portata delle disposizioni in esame stesse nel consentire di prevedere, e di considerare poi realizzate, entrate non realizzate o che con certezza non si sarebbero realizzate*” (A. Brancasi “*La Corte costituzionale risolve un problema di veridicità dei conti in termini di violazione dell'obbligo della copertura finanziaria (nota a sentenza 18 giugno 2008, n. 213)*”, in “*Le Regioni*”, vol. 36, Il Mulino, 2008, pag. 979).

⁸ Più in generale, quella di assicurare il pareggio delle proprie “*poste*” contabili può essere una delle funzioni del bilancio, il quale può anche perseguire un differente obiettivo di politica economica che, nel breve periodo, comporti la definizione di un equilibrio contabile basato, ad esempio, sul ricorso all'indebitamento. Invece, con la previsione “*tout court*” di siffatto obbligo, l'interesse finanziario acquista “*preminenza*” rispetto agli altri interessi pubblici, con l'ulteriore conseguenza di renderlo un “*dato esogeno*” del sistema, anziché una variabile determinabile volta per volta dal decisore politico. Un esame accurato dell'interesse finanziario e del connesso problema del bilanciamento di quest'ultimo con gli altri interessi pubblici è stato compiuto da A. Brancasi (op. cit., 1984) affrontando il caso specifico della relazione tra la legge di bilancio e le altre leggi di spesa nel quadro dell'art. 81 “*originario*”.

basandosi sull'art. 81 ed estendendo i vincoli del comma 4 al bilancio regionale, quasi a volerlo porre su un piano strumentale rispetto agli obiettivi di finanza pubblica stabiliti con il bilancio dello Stato⁹.

Tali problematiche appaiono in parte superate a seguito della recente legge costituzionale n. 1/2012, almeno per quanto riguarda l'inquadramento costituzionale delle norme di riferimento per il bilancio regionale.

Nel preesistente art. 119, al comma 1, era solo riconosciuta alle Regioni *"l'autonomia in materia tributaria e di spesa"*, nonché, all'ultimo comma, la facoltà di *"ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento"*.

Invece, con la nuova versione dell'art. 119 -che sarà applicabile a partire dal 2014- viene previsto, al comma 1, che *"... le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea"*, mentre all'ultimo comma viene prescritto che le Regioni *"possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento... a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio"*.

Tenuto conto che nel novellato art. 81 si prevede, tra l'altro, che *"lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio..."*, la Costituzione ora si occupa del bilancio -pur ispirandosi, in ogni caso, al rispetto del principio dell' *"equilibrio"*- distinguendo i livelli di governo, Stato e Regioni, che compongono la Repubblica; l'art. 81 riguarda il bilancio dello Stato, mentre l'art. 119 fa riferimento al bilancio delle Regioni (nonché di Province, Comuni, Città metropolitane).

In sostanza, nell'esame di eventuali profili di *"criticità"* della finanza pubblica regionale non appare più necessario fare riferimento all'art. 81, peraltro ricompreso tra le disposizioni del Titolo I *"il Parlamento"* nella seconda parte della Costituzione, bensì all'art. 119, inserito all'interno del successivo Titolo V *"le Regioni, le Province, i Comuni"*.

D'altro canto, l'art. 119 disciplina l'equilibrio di bilancio degli enti territoriali in maniera più stringente rispetto allo Stato, tenuto conto che non sono ammesse le deroghe esplicitate all'art. 81 (effetti del ciclo economico, eventi eccezionali) e che lo stesso ricorso all'indebitamento contemplato all'ultimo comma viene sottoposto, tra l'altro, al vincolo di rispettare l'equilibrio di

⁹ Nell'esaminare il rapporto tra la disciplina di bilancio e la gestione finanziaria delle Regioni e soffermandosi specificamente sulla problematica relativa alla copertura finanziaria dei bilanci regionali, G. Rivoscechi (*"Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e Legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione"*, in Rivista AIC, n. 3, 18 settembre 2012, pag. 7-8), facendo riferimento alla sentenza in esame, ha precisato che *"nelle argomentazioni della Corte colpisce la forte valorizzazione della "forza espansiva" dell'art. 81, quarto comma, Cost., specie quando afferma che la soluzione legislativa adottata dalla regione, anche quando, come nella fattispecie, non risultasse preclusa dall'ordinamento contabile regionale, sarebbe comunque in contrasto con la richiamata disposizione costituzionale (Diritto, n. 2.1).... Desta però non poche perplessità la scelta di estendere pacificamente l'obbligo costituzionale di copertura alla legge regionale di bilancio, atteso che, nelle ricostruzioni prevalenti in dottrina, pur nelle diverse declinazioni, posto il superamento della tesi della legge di bilancio come legge meramente formale, si tratta comunque dell'unica legge non espressamente soggetta all'obbligo di copertura. Da questo punto di vista, ci si sarebbe forse potuti attendere ulteriori motivazioni da parte del Giudice delle leggi per un passaggio particolarmente significativo della pronuncia, specie alla luce delle precedenti dichiarazioni di incostituzionalità di leggi regionali per mancato rispetto dell'obbligo di copertura. Infatti, queste ultime, pur essendo comunque espressione di un'interpretazione estensiva e rigorosa del vincolo, non hanno mai avuto ad oggetto leggi regionali di bilancio, ma soltanto leggi regionali di spesa, o, comunque, di natura diversa dal bilancio"*.

bilancio riferito al complesso degli Enti di ciascuna Regione, superando così la c.d. “golden rule” che era stata prevista nel testo del 2001¹⁰.

Peraltro, nel quadro del c.d. “federalismo fiscale” introdotto dalla legge n. 42/2009, le stesse entrate degli enti territoriali (entrate proprie, compartecipazione alle entrate erariali) sono sempre più collegate all’andamento del ciclo economico, cui si aggiunge, dal lato delle spese, il peso sul bilancio di tali enti degli oneri per il funzionamento dei c.d. “ammortizzatori sociali”, in gran parte nella competenza dei minori livelli di governo. Tuttavia, al tempo stesso non è consentito alle Regioni, nonché agli enti locali, di fare ricorso all’indebitamento per poter finanziare politiche “anticicliche”¹¹.

La sentenza n. 70/2012 si inserisce, così, in tale prospettiva di contenimento della spesa delle Regioni, ribadendo il divieto di ricorrere all’avanzo di amministrazione per costruire gli equilibri di bilancio nonché evidenziando l’obbligo di assicurare una sana gestione delle risorse pubbliche, da cui non può disgiungersi la puntuale e realistica previsione della copertura finanziaria delle singole esigenze di spesa.

In conclusione, l’impostazione seguita dalla Corte con la sentenza in esame, cui si affianca la recente riscrittura degli art. 81 e 119, pur confermando una crescente attenzione alla correttezza dei conti pubblici anche a livello regionale, appare comunque permeata da una impronta sostanzialmente “statalista”¹².

Nell’attuale quadro istituzionale, il “federalismo all’italiana”, inteso come attribuzione di funzioni ai minori livelli della Repubblica e valorizzazione delle autonomie territoriali anche sotto l’aspetto della libera determinazione dell’indirizzo politico, si caratterizza per una sostanziale inerzia da parte del Legislatore nel dare concreta attuazione allo “spirito” del nuovo Titolo V.

Sotto l’aspetto finanziario, tuttavia, si è riscontrato un fenomeno opposto, cioè una radicata “praxis” normativa (che ha fatto leva sul “coordinamento della finanza pubblica”, previsto all’art.

¹⁰ Proprio con riferimento a quest’ultimo aspetto e nell’ottica di “frenare” le tendenze di spesa in capo agli Enti territoriali, appare sintomatica l’attenzione posta dalla Corte all’assenza di una specifica indicazione dei capitoli e delle unità previsionali di base finanziate dalle operazioni di indebitamento, così come il richiamo puntuale alla definizione di “indebitamento” ed “investimento” contenute nell’art. 1, commi da 16 a 19, della “legge finanziaria 2004”, nell’ottica di evitare “aggiramenti” della stessa “golden rule”. La cogenza di tali disposizioni è stata poi rafforzata dalla Corte stessa, considerando le stesse come norme di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell’art. 117, comma 3, ed attuazione dei principi di salvaguardia dell’equilibrio di bilancio, di cui all’art. 81, comma 4, della Carta.

¹¹ Nel senso A. Brancasi (“Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione”, www.osservatoriosullefonti.it, n. 2, 2012, pag. 13-14), il quale ha precisato, tra l’altro, che “Regioni ed EE LL non sono messi in grado di procurarsi mediante l’indebitamento le risorse necessarie ad effettuare politiche anticicliche; queste le può fare, come si è visto, soltanto lo Stato, ma le può fare anche a favore di tali enti. In questo senso è previsto che la legge da adottare a maggioranza assoluta deve disciplinare le modalità con cui “lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali” [comma 2 lett. g) dell’art 5]. La norma precisa che questo intervento dello Stato sarà disciplinato “anche in deroga all’art 119”, lasciando con ciò intendere che potrà consistere anche in forme di trasferimenti finanziari diverse da quelle compatibili con il c.d. federalismo fiscale”.

¹² Tale impostazione si pone nel solco della giurisprudenza della Corte Costituzionale sull’art. 119 della Carta volta a preservare il coordinamento del sistema finanziario e tributario -supplendo al vuoto normativo in materia, fino alla legge n. 42/2009- anche comprimendo l’autonomia finanziaria degli enti territoriali (al riguardo, vds. A. Brancasi “Continua l’inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario”, in “Le Regioni”, Il Mulino, 2008, nonché G. Rivosecchi “La legge delega in materia di federalismo fiscale e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: un’occasione mancata”, in “Amministrazione in cammino”, Università Luiss “Guido Carli”, 15 maggio 2009).

117 comma 3 della Carta come materia di legislazione concorrente¹³), nonché giurisprudenziale, ispirata ad una visione “*centralistica*” della politica di bilancio -cui ha indubbiamente contribuito l’attuale, delicata congiuntura economica con conseguente, ulteriore compressione dei margini di manovra finanziaria delle Regioni- che ha poi trovato riscontro in Costituzione con le recenti modifiche degli articoli 81 e 119 della Carta¹⁴.

Visione, questa, che la logica interpretativa seguita dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 70/2012 (pur nell’apprezzamento per il rigore metodologico seguito per esaminare l’effettiva copertura finanziaria delle spese espresse in bilancio) sembra avvalorare.

¹³ Per quanto riguarda i profili di interesse connessi al “*coordinamento della finanza pubblica*”, vds. G. Rivosecchi “*Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*”, in “*Amministrazione in cammino*”, Università Luiss “*Guido Carli*”, 12 dicembre 2011.

¹⁴ A conferma di quest’approccio “*rigido*” nei confronti della decisione di bilancio regionale, giova evidenziare, peraltro, che la stessa riforma costituzionale ha inciso anche sull’art. 117, prevedendo che la materia concernente la “*armonizzazione dei bilanci pubblici*”, originariamente di potestà concorrente (e che aveva trovato attuazione con il d.lgs. n. 118/2011 con riferimento al sistema contabile ed al bilancio degli enti territoriali), fosse ricompresa tra le competenze esclusive dello Stato. Da tenere conto, altresì, che nella fase di predisposizione del disegno di legge costituzionale sul pareggio di bilancio non è stato previsto un adeguato coinvolgimento delle autonomie.