



IL PRINCIPIO DI COPERTURA FINANZIARIA NELLA RECENTE GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE*

di

Daniela Morgante

(Magistrato della Corte dei conti)

5 settembre 2012

Sommario: **1.** Le questioni rilevanti. **2.** Avanzo di amministrazione “presunto” e principio di copertura finanziaria. **3.** Copertura finanziaria e avanzo di amministrazione relativo a fondi vincolati: l’indicazione del vincolo normativo. **4.** L’utilizzazione di economie realizzate in esercizi precedenti per la copertura di nuove e maggiori spese dell’esercizio di competenza. **5.** Copertura finanziaria e ricorso al mercato finanziario: l’osservanza della *golden rule*. **6.** Copertura finanziaria e ricorso a strumenti finanziari derivati: la nota informativa allegata al bilancio. **7.** Il principio di prudenza nella copertura finanziaria dei residui passivi perenti. **8.** L’utilizzo della medesima posta finanziaria a copertura di plurime voci di spesa. **9.** Il collegamento vincolato tra partite di entrata e spesa di parte corrente e il riparto di competenze tra Consiglio e Giunta e apparati amministrativi. **10.** L’onere della prova della copertura finanziaria. **11.** Previsione, novità, copertura finanziaria della spesa, illegittimità consequenziale. **12.** Principio di copertura finanziaria e spese pluriennali. **13.** Principio di copertura finanziaria e pareggio di bilancio in Costituzione: considerazioni conclusive.

* Contributo sottoposto a referaggio.

1. Le questioni rilevanti

Con alcune pronunce adottate nel corso del 2012 la Corte costituzionale ha ribadito i canoni già elaborati con riferimento al principio di copertura finanziaria sancito dall'articolo 81 quarto comma della Costituzione (¹), ma meglio puntualizzandoli e declinandoli, nelle relative articolate implicazioni, con riferimento a diverse problematiche inerenti ai bilanci pubblici, di significativa complessità tecnica e di rilievo nodale per l'effettività e solidità degli equilibri finanziari. Il presente contributo si propone di fare il punto, sinteticamente, sulle posizioni sulle quali si è da ultimo attestata la Consulta al riguardo.

In tal senso verrà esaminata anzitutto la sentenza 28 marzo 2012 n. 70, che statuisce sulle molteplici questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei Ministri in ordine a diverse disposizioni contenute nella legge regionale 15 marzo 2011, n. 5, di approvazione del "*Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013*", successivamente modificata dalla l.r. 6 dicembre 2011, n. 21, recante *Ulteriori disposizioni urgenti in materia di finanza regionale*. Le norme censurate riguardano, in particolare: l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione "presunto" (ossia prima dell'accertamento a mezzo dell'approvazione del rendiconto) quale copertura finanziaria di voci di spesa del bilancio di previsione (artt. 1, commi 5, 6, 7, 8 e 9, e 5, anche in riferimento alla nota informativa di cui all'art. 10, comma 2, allegato G) e con specifico riferimento a fondi vincolati (art. 1, comma 5, anche in riferimento alle modifiche apportate dal comma 2 dell'art. 1 della legge della Regione Campania n. 21 del 2011); le implicazioni del principio di copertura finanziaria con riferimento al ricorso al mercato finanziario e a strumenti finanziari derivati (art. 5); le implicazioni del principio di prudenza con riferimento all'ammontare dello stanziamento inerente ai residui passivi perenti in rapporto all'entità delle somme cancellate (art. 1, comma 6).

Verrà poi ricordata la sentenza 7 luglio 2012 n. 192, che si pronuncia, sempre su ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, su diverse disposizioni della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1 (*Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio*

⁽¹⁾ L'attuale testo dell'art. 81, quarto comma, Cost., applicabile fino all'esercizio finanziario relativo all'anno 2013, è il seguente: "*Ogni altra legge che importi nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte*". Nel nuovo testo dell'art. 81 Cost. che in base alla legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1, di "*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*", sarà applicabile a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014, esso è trasfuso, nonché modificato, nel comma terzo che recita: "*Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte*". Sulla portata del principio di copertura finanziaria ai fini dell'equilibrio di bilancio: R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea il pareggio di bilancio in Costituzione*, Federalismi n. 4/2012; ID., *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, Federalismi n. 10/2012; D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in Federalismi n. 12/2012, www.federalismi.it.

annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Abruzzo. Legge Finanziaria Regionale 2011) come modificate dall'art. 3 della legge regionale 23 agosto 2011, n. 35 (*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*), a sua volta sostituito dall'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2011, n. 39 (*Disposizioni in materia di entrate*) in relazione a problematiche inerenti: all'utilizzazione di economie realizzate in esercizi precedenti per la copertura di nuove e maggiori spese dell'esercizio di competenza (art. 3 l.r. n. 35 del 2011 e art. 2 l.r. n. 39 del 2011); alla duplicazione dell'utilizzo della medesima posta finanziaria a copertura di plurime voci di spesa (art. 11 l.r. n. 35 del 2011); al collegamento vincolato tra partite di entrata e spesa di parte corrente e al riparto di competenze in materia di copertura finanziaria tra Consiglio e Giunta e apparati amministrativi (art. 31 l.r. n. 35 del 2011 e art. 5 l.r. n. 39 del 2011).

Non potrà tralasciarsi di menzionare nemmeno la sentenza 10 maggio 2012 n. 115, la quale, statuendo sull'articolo 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 luglio 2011, n. 10 (*Interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore*) fa il punto sulla giurisprudenza costituzionale in tema di onere della prova della copertura finanziaria.

Di rilievo è poi, per le preziose precisazioni sui concetti di previsione, novità e copertura finanziaria della spesa, nonché sulla illegittimità consequenziale al riscontrato difetto di copertura finanziaria, la sentenza 18 luglio 2012 n. 214, declaratoria dell'illegittimità costituzionale degli articoli 5 e 9, comma 1, quest'ultimo nel testo introdotto dall'art. 3 della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2011, n. 50 (*Norme di integrazione alla legge regionale 28 settembre 2011, n. 35*), della legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35 (*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*, nonché in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (*Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*), dell'intero testo delle leggi della Regione Calabria n. 35 del 2011 e n. 50 del 2011.

2. Avanzo di amministrazione “presunto” e principio di copertura finanziaria

Con la sentenza n. 70/2012 la Corte costituzionale statuisce circa i commi 5, 6, 7, 8 e 9 dell'art. 1 della citata legge regionale della Regione Campania n. 5/2011, di approvazione del bilancio di previsione annuale 2011 e pluriennale 2011-2013, impugnati dal Presidente del Consiglio dei Ministri in relazione all'art. 81 quarto comma Cost. nonché ai principi generali

sul sistema contabile dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost., in quanto disponevano che la copertura finanziaria di alcune voci di spesa del bilancio di previsione 2011 ⁽²⁾ fosse realizzata attraverso l'utilizzazione dell'avanzo di

⁽²⁾ Si tratta delle UPB 1.82.277, 1.1.15, 7.28.64, 6.23.57 e 4.15.38 ammontanti ad euro 660.000.000,00, nonché dell'iscrizione della somma complessiva di euro 189.000.000,00, come da allegato A della legge di bilancio 2011.

Nel dettaglio, l'art. 1, comma 5, autorizza l'iscrizione della somma complessiva di euro 260.000.000,00 nelle seguenti unità previsionali di base (UPB): 1.82.227, denominata «Contributi per concorso nell'ammortamento di mutui», per euro 200.000.000,00; 1.1.5, denominata «Acquedotti e disinquinamenti», per euro 60.000.000,00. La disposizione prevede altresì che alla copertura finanziaria si faccia fronte con quota parte dell'avanzo di amministrazione a destinazione vincolata. L'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 6 dicembre 2011, n. 21 (*Ulteriori disposizioni urgenti in materia di finanza regionale*), ha modificato la copertura del concorso nell'ammortamento mutui), sostituendo il comma 246 dell'art. 1 della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – legge finanziaria regionale 2011*), nel modo seguente: «*Nell'ambito della politica regionale finanziata dal fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) all'esito dell'approvazione del programma attuativo regionale, ai sensi della Del. n. 166 del 2007, come modificata dalla Del. n. 1 del 2009, ed alla piena disponibilità delle risorse programmate, sono stanziati, per il triennio 2011-2013, risorse finanziarie, pari ad euro 200.000.000,00 per ogni annualità, per complessivi euro 600.000.000,00, per provvedere al pagamento dei contributi sui mutui contratti entro il 31 dicembre 2010 da Enti locali per la realizzazione di opere pubbliche, ai sensi della legge regionale 31 ottobre 1978, n. 51 (Normativa regionale per la programmazione, il finanziamento e la esecuzione di lavori pubblici e di opere di pubblico interesse, snellimento delle procedure amministrative, deleghe e attribuzioni agli Enti locali), della legge regionale 12 dicembre 1979, n. 42 (Interventi regionali per la costruzione, l'ampliamento, il miglioramento, il completamento e l'acquisto di impianti e attrezzature sportive per la promozione e la diffusione della pratica sportiva), della legge regionale 6 maggio 1985, n. 50 (Contributo della Regione per opere di edilizia scolastica) e della legge regionale 27 febbraio 2007, n. 3 (Disciplina dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture in Campania). La UPB 1.1.1. è incrementata di euro 1.100.000,00 per fronteggiare la grave situazione di dissesto idraulico idrogeologico che interessa il territorio regionale di cui euro 550.000,00 destinati al consorzio di bonifica Destra fiume Sele». L'art. 1, comma 2, della citata legge della Regione Campania n. 21 del 2011 ha inoltre sostituito l'art. 1, comma 5, della legge della Regione Campania n. 5 del 2011, che ha conseguentemente assunto il seguente tenore: «È autorizzata l'iscrizione della somma di euro 60.000.000,00 nella UPB 1.1.5 denominata "Acquedotti e disinquinamenti". Per la copertura finanziaria si fa fronte con quota parte del risultato di amministrazione – avanzo di amministrazione a destinazione vincolata proveniente dalle risorse liberate dal POR 2000/2006».*

L'art. 1, comma 6, autorizza l'iscrizione nella UPB 7.28.64, denominata «Fondi di riserva per spese obbligatorie e per il pagamento dei residui passivi colpiti da perenzione amministrativa e reclamati dai creditori», della somma di euro 300.000.000,00 per il pagamento degli impegni di spesa di parte corrente ed in conto capitale regolarmente assunti, ma caduti in perenzione alla chiusura dell'esercizio precedente.

L'art. 1, comma 7, autorizza l'iscrizione nella UPB 6.23.57, denominata «Spese generali, legali, amministrative e diverse», della somma di euro 75.000.000,00 destinata al pagamento dei debiti fuori bilancio. La norma è stata modificata dall'art. 1, comma 5, della legge della Regione Campania 4 agosto 2011, n. 14 (*Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale*), il quale ha statuito che «*Le autorizzazioni di spesa di cui al bilancio per l'esercizio finanziario 2011, approvato con legge regionale 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013), sono ridotte in termini di competenza e cassa per complessivi euro 18.267.000,00, così come dettagliatamente indicato nell'allegato A*». In tale tabella, per effetto del rinvio operato dalla norma, sono state modificate alcune autorizzazioni di spesa, tra cui quella relativa alla predetta UPB, diminuita di euro 780.000,00 rispetto allo stanziamento iniziale.

L'art. 1, comma 8, autorizza l'iscrizione nella UPB 4.15.38, denominata «Assistenza Sanitaria», della somma di euro 25.000.000,00 per ricapitalizzazione Aziende Sanitarie Locali ed Aziende Ospedaliere ex art. 2, comma 1, della legge della Regione Campania 27 agosto 2002, n. 17 (*Provvedimenti urgenti per la copertura dei disavanzi delle aziende sanitarie per l'anno 2001*) – piano decennale – annualità 2011. La norma è stata modificata dall'art. 1, comma 5, della legge della Regione Campania n. 14 del 2011, il quale, attraverso il medesimo meccanismo normativo descritto con riguardo al precedente comma 7, ha modificato l'autorizzazione di spesa, di cui alla predetta UPB, riducendola di euro 1.690.000,00 rispetto allo stanziamento originario.

L'art. 1, comma 9, autorizza l'iscrizione della somma complessiva di euro 189.000.000,00 come da elenco allegato sotto la lettera A (detta tabella contempla una serie analitica di spese, di cui euro 177.373.313,39 destinate a spese correnti e obbligatorie), prevedendo che la copertura finanziaria sia assicurata con quota parte

amministrazione dell'esercizio precedente, peraltro soltanto "presunto" poiché ancora in pendenza di accertamento per effetto della mancata approvazione del rendiconto 2010. La Consulta ha giudicato fondate dette censure (sent. n. 70/2012), reputando non conforme al principio di copertura finanziaria la prassi di *"realizzare il pareggio di bilancio in sede preventiva attraverso la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente"*.

A una prassi siffatta ostano le norme positive, sia statali che regionali. Invero, in base all'art. 187, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*) *«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 nell'avanzo, aventi specifica destinazione e derivanti da accantonamenti effettuati con l'ultimo consuntivo approvato, i quali possono essere immediatamente attivati»*. In linea con la legislazione statale, la legge della Regione Campania n. 7 del 2002 stabilisce all'art. 44, commi 2 e 3, che *«2. 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. 3. L'utilizzo dell'avanzo di amministrazione può avvenire soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente»*. Entrambe le norme sono dunque "preclusive" dell'applicabilità dell'avanzo di amministrazione presunto al bilancio di previsione dell'esercizio successivo.

Ad ogni modo, puntualizza la Consulta (sent. n. 70/2012) che dette norme di rango primario *"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"*. Ciò in relazione al costante orientamento della

delle economie di cui al precedente comma. L'art. 1 della legge della Regione Campania 4 agosto 2011, n. 15 (*Variazioni al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011*), ha introdotto modificazioni nello stato di previsione dell'entrata, disponendo (tabella A, colonna competenza) la riduzione della UPB 15.49.90 – parte entrata – denominata *«Avanzo di amministrazione»*, per euro 189.000.000,00.

Corte costituzionale secondo cui, in relazione al parametro dell'art. 81, quarto comma, Cost., *“la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale”* (sent. n. 106 e 68 del 2011, 141 e 100 del 2010, 213/2008, 384/1991, 1/1966).

In proposito, *“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 loro combinazione protegge l’equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti”*. La declinazione di tali fondamentali canoni contabili con specifico riferimento all’avanzo di amministrazione conduce ad affermare che lo stesso può esistere, giuridicamente e contabilmente, soltanto sul necessario presupposto del suo già avvenuto accertamento; accertamento che non può occorrere che mediante il perfezionamento dell’approvazione del rendiconto relativo all’esercizio nel quale l’avanzo si è formato. Prima di tale momento l’avanzo di amministrazione non può che essere meramente *“presunto ed – in quanto tale – giuridicamente inesistente”*.

Né possono rilevare le fasi intermedie dell’iter procedurale che conduce alla formazione dell’avanzo di amministrazione nei sensi anzidetti. In particolare, non può rilevare, come nel caso chiarito dalla pronuncia in esame, che la somma invocata quale avanzo di amministrazione fosse quella risultante dal progetto di legge regionale di rendiconto, pur se nella fase avanzata conseguente alla già intercorsa approvazione da parte della Giunta. Trattasi, per l’appunto ancora, di una mera iniziativa legislativa, da doversi sottoporre, per poter assurgere al vero e proprio rango legislativo, all’approvazione del Consiglio regionale, momento sino al quale, non essendosi ancora perfezionato l’iter legislativo di approvazione del rendiconto, giuridicamente non esiste ancora un rendiconto, con la conseguenza che non possono esistere, né giuridicamente né contabilmente, tutte le voci che lo compongono, compreso per l’appunto l’eventuale avanzo di amministrazione. In altri termini, la bozza di rendiconto pur approvata dalla Giunta, prima della sua canonizzazione legislativa che non può che avvenire a mezzo dell’approvazione da parte del Consiglio con lo strumento della legge regionale, resta un mero progetto legislativo, come tale privo di valenza giuridica e quindi inidoneo a prefigurare voci finanziarie effettive e giuridicamente e contabilmente esistenti, utilizzabili a copertura finanziaria di voci di spesa previste da bilanci successivi.

Ciò in quanto il principio costituzionale di copertura finanziaria, fondamentale per l'effettività degli equilibri finanziari, può ritenersi soddisfatto soltanto in virtù dell'appostazione di risorse finanziarie "certe" ed "attualmente esistenti" - sia materialmente che giuridicamente - al momento dell'appostazione medesima, non potendosi validamente utilizzare a copertura voci meramente "presunte" e non ancora giuridicamente esistenti e attuali quali, per l'appunto, l'avanzo "presunto", ma non ancora accertato nei sensi anzidetti.

La logica conseguenza dell'applicazione dei suesposti principi al caso specifico - nel quale, come detto, la Regione Campania aveva imputato a copertura finanziaria delle suelencate voci di spesa del bilancio preventivo 2011 un invocato avanzo di amministrazione 2010, peraltro risultante da una mera bozza di rendiconto approvato soltanto dalla Giunta ma non ancora dal Consiglio con legge regionale - non poteva quindi che essere che la Regione aveva *"calcola(to) nella quantificazione preventiva un avanzo presunto ed - in quanto tale - giuridicamente inesistente"*. Per tale via, trattandosi per l'appunto dell'utilizzo di una copertura finanziaria *"giuridicamente inesistente"*, la Regione risultava aver violato il principio di copertura finanziaria relativamente alle voci di spesa interessate e, per tale via, aver *"ampliato in modo illegittimo il ventaglio di spesa autorizzata attraverso l'iscrizione delle partite previste nell'art. 1, commi 6, 7, 8 e 9"*, proprio in quanto difettanti, nella sostanza, di copertura finanziaria effettiva e giuridicamente esistente.

In proposito ricorda la Consulta che *"L'avanzo di amministrazione costituisce una specie della più ampia categoria del risultato di amministrazione, il quale - per effetto della somma algebrica tra residui attivi, passivi e fondo di cassa - può avere quale esito l'avanzo, il disavanzo o il pareggio. Il risultato non ancora riconosciuto attraverso l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente viene denominato, secondo la prassi contabile, "risultato presunto". Esso consiste in una stima provvisoria, priva di valore giuridico ai fini delle corrispondenti autorizzazioni di spesa. ... Il risultato di amministrazione presunto, che a sua volta può concretarsi nella stima di un avanzo, di un pareggio o di un disavanzo, consiste in una previsione ragionevole e prudente, formulata in base alla chiusura dei conti intervenuta al 31 dicembre, del definitivo esito contabile, il quale sarà stabilizzato solo in sede di approvazione del rendiconto"*. Pertanto, trattandosi non di vero e proprio avanzo di amministrazione, ancora *"giuridicamente inesistente"*, bensì di una mera stima provvisoria, sulla base di essa *"Nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto"*.

L'unica eccezione è quella rappresentata dall'avanzo inerente a fondi vincolati, purché regolarmente stanziati nell'esercizio precedente, che può essere utilizzato a copertura

finanziaria, ovviamente delle sole spese conformi alla destinazione vincolata, anche prima del relativo accertamento mediante approvazione del rendiconto ⁽³⁾. Questo, invero, è l'unico caso nel quale - in ragione dell'effettività dello stanziamento già occorso nel precedente esercizio, solo parzialmente utilizzato, e della vigenza del vincolo giuridico-contabile gravante sul fondo, che preclude la destinabilità dell'eccedenza a diverse finalità di spesa - l'eventuale eccedenza sul fondo riscontrata a fine esercizio, come asseverata dalla Giunta nella bozza di rendiconto da essa già approvata - presenta requisiti di certezza giuridica atti a consentirne, nel regime, l'equiparazione a un'eccedenza giuridicamente accertata: ciò in quanto il vincolo di destinazione di rango legislativo sull'eccedenza delle somme già stanziate nel precedente esercizio si impone, oltre che alla Giunta, anche al Consiglio, il cui potere di indirizzo politico non potrebbe comunque legittimamente giungere a sottrarre il fondo e ciò che ne residua dall'esercizio precedente alle finalità di spesa cui lo stanziamento era ed è *ex lege* destinato.

Peraltro, al di fuori di detta ipotesi eccezionale dell'avanzo su fondo vincolato, l'avanzo di amministrazione "presunto" nei sensi anzidetti, quale mera "*stima provvisoria*", non presenta i requisiti di esistenza giuridica, attualità, certezza, effettività, tali da renderlo appostabile a copertura finanziaria di spese previste per l'esercizio successivo: ciò sino a quando il suo definitivo accertamento tramite l'approvazione del rendiconto non ne attualizzi l'esistenza giuridica quale vero e proprio "avanzo di amministrazione". Pertanto, come ricorda la Corte, "*la fisiologia contabile è nel senso dell'iscrivibilità solo in corso di gestione, perché il termine per l'approvazione del bilancio di previsione è antecedente a quello di chiusura dell'esercizio precedente*".

Va anche sottolineato che un fisiologico e ortodosso utilizzo del risultato di amministrazione (*genus* rispetto al quale, come detto, l'avanzo di amministrazione costituisce una *species*) quale "*ausilio in sede di impianto e gestione del bilancio di previsione ... è soprattutto quello di ripristinare tempestivamente gli equilibri di bilancio nel caso di disavanzo presunto, attraverso l'applicazione del pertinente valore negativo al bilancio in corso ed il prudente correlato accantonamento di risorse indispensabili nel caso in cui il rendiconto palesi successivamente, ad esercizio inoltrato, un risultato negativo certo e più difficile da*

⁽³⁾ Ai sensi dell'art. 187, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*) «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 nell'avanzo, aventi specifica destinazione e derivanti da accantonamenti effettuati con l'ultimo consuntivo approvato, i quali possono essere immediatamente attivati».

correggere nel residuo arco temporale annuale a disposizione. In buona sostanza, mentre la corretta pratica contabile prescrive un atteggiamento tempestivo e prudentiale nei confronti del disavanzo presunto, il legislatore vieta tassativamente l'utilizzazione dell'avanzo presunto per costruire gli equilibri del bilancio, in quanto entità economica di incerta realizzazione e, per ciò stesso, produttiva di rischi per la sana gestione finanziaria dell'ente pubblico". In altri termini, i principi di effettività e adeguatezza della copertura finanziaria, unitamente a quello di prudenza nella formulazione delle previsioni di bilancio, esigono che sia soltanto il "disavanzo di amministrazione presunto" a poter essere (*rectius* a dover essere) applicato al bilancio, affinché il relativo pareggio sia fondato su solide e prudenti previsioni finanziarie atte a fronteggiare, oltre alle spese di competenza dell'esercizio in questione, anche il risultato negativo stimato a chiusura dall'esercizio precedente. I canoni di prudenza e di effettività e adeguatezza della copertura finanziaria non consentono invece l'applicazione al bilancio di previsione dell'avanzo presunto, prassi che minerebbe la solidità e attendibilità degli equilibri finanziari e del pareggio di bilancio, consentendo indebite lievitazioni della spesa non coperte da risorse giuridicamente esistenti e attuali.

La Corte costituzionale ha poi stigmatizzato la prospettazione della Regione volta a fare leva sui diversi concetti di "iscrizione", quale dato puramente formale e come tale inidoneo a produrre effetti giuridici negativi per l'equilibrio del bilancio, e "utilizzo" dell'avanzo presunto di amministrazione, al fine di sostenere che, nel caso, si verterebbe nella prima ipotesi, della mera "iscrizione", la quale sarebbe consentita dall'art. 18, comma 6, della legge regionale n. 7 del 2002, in base al quale «*Tra le entrate o le spese di cui alla lettera b) del comma 3 è iscritto il presunto avanzo o disavanzo di amministrazione, calcolato senza tener conto delle somme di cui al comma 5*».

La Corte ha chiarito l'infondatezza di detta tesi, dal momento che l'invocato art. 18, comma 6, l.r. n. 7/2002 "*non fa altro che ribadire il carattere formale dell'eventuale iscrizione dell'avanzo presunto di amministrazione, per sua natura inidoneo a legittimare autorizzazioni di spesa fino all'approvazione in sede di rendiconto. Una diversa interpretazione, ancorché logicamente incompatibile col già citato disposto dell'art. 44, comma 3, della stessa legge regionale, la renderebbe costituzionalmente illegittima per evidente contrasto col principio di equilibrio del bilancio contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost.*". In altri termini, non vi è dubbio che, come argomentato anche dalla Regione Campania, l'eventuale iscrizione in bilancio dell'avanzo presunto di amministrazione non possa che avere soltanto "*carattere formale*", trattandosi per l'appunto di una voce soltanto stimata provvisoriamente ma giuridicamente ancora inesistente. La conseguenza che la Corte,

coerentemente, ne trae è peraltro opposta a quella prospettata dalla Regione Campania: chiarisce infatti la Corte che la natura “formale” dell’iscrizione dell’avanzo “presunto” di amministrazione vieta - in luogo che consentire – di considerare quell’avanzo, non ancora giuridicamente esistente, quale valida copertura finanziaria di previsioni (e dunque di autorizzazioni) di spesa, proprio in quanto carente dei necessari requisiti dell’attualità, della certezza, dell’effettività.

Nel caso in esame, pone in luce la Corte che *“la situazione di pregiudizio per gli equilibri di bilancio viene aggravata dalla natura corrente e/o obbligatoria delle spese coperte con l’avanzo di amministrazione presunto. Detta categoria di passività è caratterizzata, per sua intrinseca natura, dalla doverosità e dalla scadenza obbligatoria dei pertinenti esborsi, assolutamente irriducibili ai tempi ed all’alea della procedura di verifica ed approvazione dell’avanzo di amministrazione. La disciplina giuridicamente e temporalmente incomprimibile delle obbligazioni passive correlate alle impugnate disposizioni autorizzatorie della spesa contrasta in radice la tesi regionale della semplice iscrizione dell’avanzo, improduttiva di effetti giuridici”*. In altre parole, a fronte della certezza, correttezza e obbligatorietà delle spese interessate, tra l’altro attivate fin dall’inizio dell’esercizio finanziario, la Regione risultava aver stanziato una copertura allo stato giuridicamente inesistente, la cui venuta a esistenza era subordinata ai tempi e all’alea della procedura di verifica ed approvazione dell’avanzo di amministrazione, copertura che dunque era del tutto carente con riferimento a quei canoni di effettività, adeguatezza, prudenza la cui inosservanza non può che rendere precario e inattendibile l’equilibrio del bilancio, a pregiudizio della sana gestione finanziaria, con conseguente illegittimità del pareggio del bilancio preventivo conseguito attraverso l’applicazione di un avanzo così imprudentemente e illegittimamente stimato.

3. Copertura finanziaria e avanzo di amministrazione relativo a fondi vincolati: l’indicazione del vincolo normativo.

Si è già esposto in ordine al regime eccezionale previsto per l’avanzo di amministrazione presunto relativo a fondi vincolati, purché regolarmente stanziati nell’esercizio precedente, che può essere appostato a copertura di voci di spesa del bilancio di previsione ⁽⁴⁾. Si è anche

⁽⁴⁾ Ai sensi dell’art. 187, comma 3, del TUEL n. 267/2000 «*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,*

visto come tali previsioni derogatorie trovino la loro ragione giustificativa nello stanziamento già occorso nel precedente esercizio, solo parzialmente utilizzato, unitamente al vincolo giuridico-contabile gravante sul fondo, preclusivo dell'utilizzo del medesimo e dell'eventuale eccedenza di esercizio per finalità di spesa diverse da quelle normativamente imposte.

Muovendo da tali premesse, la Corte costituzionale (sent. n. 70/2012) passa a esaminare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, l.r. Campania n. 5/2011 con riguardo sia alla denunciata formulazione originaria sia a quella risultante dalle modifiche apportate dal comma 2 dell'art. 1 della legge della Regione Campania n. 21 del 2011, ritenute affette dagli stessi vizi per i quali era stata censurata la norma originaria. In proposito veniva invocato dalla resistente Regione un vincolo di destinazione sia delle somme originariamente stanziare sia di quelle risultanti dalla precitata novella intervenuta nel dicembre 2011, ponendosi in luce che 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 finanziare gli obiettivi cui sono dirette le entrate vincolate refluite nel risultato di amministrazione negativo o incapiente.

Reputa la Consulta inconferenti tali aspetti, che afferiscono non tanto alla “*ratio intrinseca dell'istituto del risultato presunto (la cui disciplina è preordinata piuttosto alla prudente cautela nella gestione delle uscite), bensì alla clausola generale in materia contabile che garantisce l'esatto impiego delle risorse stanziare per specifiche finalità di legge*” (sent. n. 70/2012).

Ciò che invece conta, ai fini della legittima applicazione del richiamato regime eccezionale che consente l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto vincolato, è che “*la legge di approvazione del bilancio di previsione e le note a corredo dello stesso devono ... individuare con esattezza le ragioni normative dei fondi vincolati, nel rispetto dei principi di chiarezza e di verificabilità dell'informazione*”. Dunque, non è sufficiente invocare genericamente l'utilizzo di un avanzo vincolato: l'Amministrazione che lo invoca deve invece rendere ragione del vincolo normativo esistente e della sua effettiva osservanza, indicandone chiaramente le fonti normative e producendo nella legge approvativa del bilancio e nei suoi allegati tutte le informazioni atte a consentire un'efficace verifica della ricorrenza, nel caso specifico, del vincolo di destinazione e del suo effettivo rispetto, come emergente da un adeguato livello di dettaglio circa l'impiego dei fondi.

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

Nel caso, tale indefettibile condizione è stata reputata dalla Corte costituzionale non rispettata a fronte della mancata compilazione dell'apposito allegato al bilancio previsto dall'art. 18, comma 11, lettera a), della legge regionale di contabilità n. 7 del 2002 per *“il confronto tra entrate e spese a destinazione vincolata il quale, invece, deve costituire un indefettibile strumento di controllo per la costruzione dell'equilibrio del bilancio”*, nonché a fronte della mancata indicazione da parte della Regione dei presupposti normativi dell'invocato vincolo di destinazione, essendosi la stessa limitata a inserire nella modifica intervenuta nel dicembre 2011 un semplice riferimento al Programma Operativo Regionale (POR) 2000-2006 ⁽⁵⁾, che non poteva ritenersi al riguardo esaustivo. Chiarisce infatti la Corte che il POR *“definisce obiettivi specifici all'interno di “assi” prioritari su base pluriennale, per realizzare i quali è consentito far ricorso a fondi strutturali dell'Unione Europea. Nell'arco di programmazione 2000-2006 (scadente di regola nel 2008) il POR Campania avrebbe dovuto raggiungere obiettivi di sviluppo, adeguamento strutturale, riconversione socioeconomica ed ammodernamento di sistemi di istruzione, formazione e occupazione. Nella norma impugnata e in quella modificativa non v'è alcun riferimento, né all'eventuale proroga afferente all'utilizzazione dei fondi 2000-2006, né al preteso rapporto di specie tra le partite di spesa inserite nella UPB 1.1.5 ed il contenuto del vincolo normativo alla utilizzazione dei fondi.*

⁽⁵⁾ L'art. 1, comma 5, della legge regionale n. 5 del 2011 dispone: *«È autorizzata l'iscrizione della somma complessiva di euro 260.000.000,00 nelle seguenti unità previsionali di base (UPB): 1.82.227 denominata 'Contributi per concorso nell'ammortamento di mutui' per euro 200.000.000,00 e 1.1.5 denominata 'Acquedotti e disinquinamenti' per euro 60.000.000,00. Per la copertura finanziaria si farà fronte con quota parte del risultato di amministrazione – avanzo di amministrazione a destinazione vincolata»*. La norma in questione ha subito modificazioni dirette e indirette per effetto della successiva legge della Regione Campania n. 21 del 2011, il cui art. 1, commi 1 e 2, recita: *«1. Il comma 246 dell'articolo 1 della legge regionale 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011 – 2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011), è sostituito dal seguente: “246. Nell'ambito della politica regionale finanziata dal fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) all'esito dell'approvazione del programma attuativo regionale, ai sensi della delibera CIPE n. 166 del 2007, come modificata dalla delibera CIPE n. 1 del 2009, ed alla piena disponibilità delle risorse programmate, sono stanziati, per il triennio 2011-2013, risorse finanziarie, pari ad euro 200.000.000,00 per ogni annualità, per complessivi euro 600.000.000,00, per provvedere al pagamento dei contributi sui mutui contratti entro il 31 dicembre 2010 da Enti locali per la realizzazione di opere pubbliche, ai sensi della legge regionale 31 ottobre 1978, n. 51 (Normativa regionale per la programmazione, il finanziamento e la esecuzione di lavori pubblici e di opere di pubblico interesse, snellimento delle procedure amministrative, deleghe e attribuzioni agli Enti locali), della legge regionale 12 dicembre 1979, n. 42 (Interventi regionali per la costruzione, l'ampliamento, il miglioramento, il completamento e l'acquisto di impianti e attrezzature sportive per la promozione e la diffusione della pratica sportiva), della legge regionale 6 maggio 1985, n. 50 (Contributo della Regione per opere di edilizia scolastica) e della legge regionale 27 febbraio 2007, n. 3 (Disciplina dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture in Campania). La UPB 1.1.1 è incrementata di euro 1.100.000,00 per fronteggiare la grave situazione di dissesto idraulico idrogeologico che interessa il territorio regionale di cui euro 550.000,00 destinati al consorzio di bonifica Destra fiume Sele. 2. Il comma 5 dell'articolo 1 della legge regionale 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013), è sostituito dal seguente: “5. È autorizzata l'iscrizione della somma di euro 60.000.000,00 nella UPB 1.1.5 denominata “Acquedotti e disinquinamenti”. Per la copertura finanziaria si fa fronte con quota parte del risultato di amministrazione – avanzo di amministrazione a destinazione vincolata proveniente dalle risorse liberate dal POR 2000/2006»*.

Anzi, alcune tipologie di spesa di natura corrente ed obbligatoria, comprese nel dettaglio della predetta UPB, appaiono connotate da obiettivi elementi di incompatibilità con l'esecuzione di un progetto finalizzato". Dunque, il generico riferimento al POR e quindi alla pluralità di obiettivi dallo stesso previsti (peraltro nel caso la legge regionale del 2011 richiamava un POR scaduto nel 2008), senza alcuna indicazione del contenuto del vincolo normativo invocato e delle specifiche finalità di destinazione delle somme in questione, non consentono obiettivamente di individuare il progetto finalizzato che si vorrebbe finanziare e dunque non consentono di verificare la conformità di utilizzo dei fondi vincolati alla destinazione normativamente imposta. Ne consegue che, in sostanza, non risulta rispettata quella indefettibile condizione della indicazione e giustificazione del vincolo normativo che costituisce il presupposto necessario dell'applicabilità del regime dei fondi vincolati, anche ai fini dell'utilizzabilità dell'avanzo presunto di amministrazione, utilizzo che è, pertanto, nel caso illegittimo.

Analoghe osservazioni vengono formulate dalla Corte con riguardo alla destinazione vincolata del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) richiamata dal comma 1 dell'art. 1 della legge reg. Campania n. 21 del 2011, per il quale la mancata indicazione da parte della Regione dei presupposti normativi e dei contenuti dell'invocato vincolo di destinazione, senza specificazione dei progetti per cui lo stesso verrebbe impiegato, concreta il difetto di un presupposto ineludibile del legittimo utilizzo dell'avanzo presunto di amministrazione. Ciò *a fortiori* in presenza di una destinazione a iniziative già avviate, che dovrebbero essere pertanto già finanziariamente coperte e che sono congrue alla *"finalità strategica e innovativa"* del FAS, che non può essere correttamente utilizzato quale soccorso finanziario *a posteriori* di iniziative già avviate in assenza di adeguata copertura finanziaria. Invero, il FAS, come il POR, *"è uno strumento di finanziamento statale per le aree sottoutilizzate del Paese, attraverso raccolta di risorse aggiuntive da sommarsi a quelle ordinarie ed a quelle comunitarie e nazionali di cofinanziamento. Esso per sua natura ha quindi una finalità strategica e innovativa che – in assenza di apposita norma di riferimento – non appare congruente con la destinazione alla copertura di piani di ammortamento inerenti a prestiti degli enti locali già perfezionati alla data del 31 dicembre 2010 e quindi correlati ad iniziative già avviate antecedentemente alla legge della Regione Campania n. 21 del 2011"*. La norma regionale in questione, in quanto finalizzata *"a sanare – al termine dell'esercizio 2011 – la copertura della spesa inerente al pagamento dei contributi sui mutui contratti entro il 31 dicembre 2010 da enti locali per la realizzazione di opere pubbliche"*, si riferisce a spesa *"che per sua intrinseca natura ... ha avuto già attuazione prima della novella regionale del*

dicembre 2011” che “, per questo motivo, ... non appare soddisfatta del principio di copertura di cui all’art. 81, quarto comma, Cost”.

4. L’utilizzazione di economie realizzate in esercizi precedenti per la copertura di nuove e maggiori spese dell’esercizio di competenza

Declinando le argomentazioni già esposte con riferimento al divieto, salvo l’eccezione dei fondi vincolati, di utilizzazione dell’avanzo presunto di amministrazione quale copertura finanziaria, la Corte costituzionale si è coerentemente pronunciata (sent. n. 192/2012) sull’analoga questione dei presupposti di utilizzabilità a copertura finanziaria delle economie realizzate in esercizi precedenti, reputando fondate le questioni relative all’art. 3 della legge regionale Abruzzo n. 35 del 2011 e all’art. 2 della l.r. n. 39 del 2011, sollevate dal Presidente del Consiglio dei Ministri in riferimento all’art. 81, quarto comma, Cost. ⁽⁶⁾. La censura veniva posta in riferimento al principio della copertura finanziaria di cui all’art. 81, quarto comma, Cost., in quanto le risorse oggetto di contestazione non comparivano negli allegati del bilancio 2011 e non risultava comunque approvato il bilancio consuntivo dell’esercizio 2010, precedente a quello relativo alla variazione di bilancio disposta dalla legge impugnata.

In proposito, la Corte ha ribadito che “*la copertura delle spese, per rispondere ai canoni dell’art. 81, quarto comma, Cost., deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale*” ([sent. n. 106](#) e [n. 68 del 2011](#), [n. 141](#) e [n. 100 del 2010](#), [n. 213/2008](#), [n. 384/1991](#) e [n. 1/1966](#)). In particolare “*la copertura ricavata da risultati di amministrazione degli esercizi precedenti deve trovare analitico e congruente riscontro negli esiti dell’ultimo esercizio antecedente a quello cui si riferisce la risorsa utilizzata per detta copertura. Ciò con riferimento al documento formale – il bilancio consuntivo – che riassume l’andamento del predetto esercizio. Solo nel caso in cui l’esito consista in un avanzo di amministrazione, è*

⁽⁶⁾ L’art. 3 della l.r. n. 35 del 2011 inserisce – dopo l’art. 15 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 – l’art. 15-bis, rubricato «*Interventi per lo sviluppo turistico dell’Aeroporto d’Abruzzo*» prevedendo che – allo scopo di valorizzare detta infrastruttura – sia autorizzata la spesa di euro 2.800.000,00 per l’anno 2011 mediante variazione istitutiva del relativo stanziamento sul capitolo di spesa denominato «*Valorizzazione dell’Aeroporto d’Abruzzo – L.R. 8 novembre 2001, n. 57*». Il comma 2, lettera b), dell’art. 3 della l.r. n. 35 del 2011 prevede che parte di detta somma, pari a euro 1.600.000,00, sia coperta attraverso la «*riprogrammazione delle economie di spesa derivanti dall’attuazione della convenzione denominata Agensud 78/88*». L’art. 2 della l.r. n. 39 del 2011 – a sua volta – sostituiva il citato art. 3 della l.r. n. 35 del 2011 prevedendo, al comma 2, nuove modalità di finanziamento, anch’esse impuginate dal Presidente del Consiglio, limitatamente alle lettere b) e c). Queste ultime, sostituendo la copertura della precedente lettera b), stanziavano rispettivamente euro 1.200.000,00 attraverso l’impiego «*delle economie vincolate relative al fondo unico per le agevolazioni alle imprese*» (reiscrivendo la pertinente somma su un capitolo di spesa del bilancio di competenza) ed euro 1.600.000,00 su altra partita alimentata attraverso l’impiego delle «*economie vincolate derivanti dalle economie di spesa preventivamente accertate riguardanti l’intervento straordinario del Mezzogiorno*».

possibile introdurre le risorse liberate da detto risultato positivo, ai fini di un loro impiego nell'esercizio successivo” (sent. n. 70/2012).

Come già esposto, “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”. In tal caso “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. Tuttavia, la deroga al principio generale può essere adottata soltanto in relazione alla permanenza delle finalità originarie e non con riguardo ai nuovi obiettivi enunciati in sede di reiscrizione delle somme nell'esercizio di competenza. Infatti, l'eccezione al principio di correlazione al risultato positivo di amministrazione è giustificata dalla clausola generale in materia contabile che garantisce l'esatto impiego delle risorse stanziare per specifiche finalità di legge” ([sent. n. 70/2012](#)).

“Al di fuori di questa fattispecie, 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. Essa viene infatti a ridurre il saldo economico (risultante dall'aggregato complessivo costituito dai residui attivi, dai residui passivi e dal fondo di cassa) in misura pari alla risorsa sottratta per la reiscrizione nell'esercizio successivo”. Trattasi, come tale, di una “pratica, sostanzialmente elusiva della salvaguardia degli equilibri complessivi di bilancio” (sent. n. 192/2012).

Detta “pratica elusiva” del principio costituzionale di copertura finanziaria è stata nel caso ravvisata con riferimento all'applicazione all'esercizio 2011, da parte della Regione Abruzzo, del valore positivo costituito – nel caso dell'art. 15-bis, comma 2, lettera b), della legge regionale n. 1 del 2011, come introdotto dall'art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011 – dalle economie di spesa derivanti dall'attuazione della convenzione «denominata Agensud 78/88», reiscritte per l'importo di euro 1.600.000,00 sul capitolo di spesa 242422, U.P.B. 06.02.004, e – per quanto riguarda l'art. 3, comma 2, lettere b) e c), della legge regionale n. 35 del 2011, come sostituito dall'art. 2 della legge regionale n. 39 del 2011 – dalle economie realizzate sul

fondo unico per le agevolazioni alle imprese (lettera *b*) per un importo pari a euro 1.200.000,00 e quelle (lettera *c*) derivanti dai risparmi di spesa accertati inerenti all'intervento straordinario nel Mezzogiorno, per un importo pari a euro 1.600.000,00.

Sottolinea la Consulta come *“Quanto alle espressioni «riprogrammazione delle economie di spesa» e «economie vincolate», utilizzate nelle fattispecie in esame, ... il concetto di economia di spesa collida intrinsecamente con quello di programmazione e come quello di vincolo sia relativo e circoscritto alle finalità per le quali viene creato l'originario stanziamento negli esercizi pregressi. Infatti, quando si siano verificate economie di spesa, gli esiti contabili non possono fuoriuscire dalle due ipotesi alternative di permanenza del vincolo specifico, cui collegare la relativa reiscrizione, oppure di sopravvenienza attiva vera e propria, che si riversa – quale componente positiva – nella aggregazione complessiva degli elementi che determinano il risultato di amministrazione, nel caso in cui l'obiettivo sotteso al vincolo sia stato realizzato”* (sent. n. 192/2012).

Anche con riferimento alle economie di spesa si ripropone dunque, in buona sostanza, la medesima alternativa già esposta con riferimento all'avanzo presunto di amministrazione: ove si tratti di risorse vincolate, esse, purché regolarmente stanziate nel precedente esercizio, possono essere applicate al successivo bilancio di previsione anche prima del loro accertamento a mezzo dell'approvazione del rendiconto, ma sempre nel perdurante obbligatorio rispetto del vincolo di destinazione che, come chiarito dalla sentenza n. 70/2012, deve essere puntualmente dimostrato nel successivo bilancio di previsione che ne reitera lo stanziamento a copertura finanziaria della destinazione vincolata; in presenza invece di fondi non vincolati, le risorse che residuano dal precedente esercizio non possono che confluire nel risultato complessivo di amministrazione, che viene a esistere giuridicamente e contabilmente soltanto a seguito dell'approvazione del rendiconto, né possono essere allo stesso sottratte a mezzo della loro destinazione a copertura di spese inerenti all'esercizio successivo, dal momento che una tal prassi pregiudicherebbe l'effettività del risultato di amministrazione, e conseguentemente del pareggio del bilancio, dell'esercizio di pertinenza, risolvendosi in un sostanziale “annacquamento” delle poste finanziarie attive sulle quali è fondato il pareggio di bilancio, dal momento che la medesima posta verrebbe, di fatto, utilizzata per pareggiare nel contempo due bilanci, il rendiconto dell'esercizio di pertinenza e il preventivo dell'esercizio successivo, con grave pregiudizio dell'attendibilità della contabilità e della solidità degli equilibri finanziari dell'ente.

La sussistenza o meno di un vincolo normativo di destinazione dei fondi appare quindi *“dirimente ai fini della legittima destinazione di eventuali risorse residuali a nuove finalità. È*

questa in sostanza la ratio legis sottesa alla regola della previa approvazione del bilancio consuntivo, condizionante l'applicazione di risorse provenienti dagli esercizi pregressi a nuove ed aggiuntive destinazioni nell'ambito del bilancio di competenza. Ed è proprio questa la ragione per cui detta regola deve ritenersi puntuale esplicazione del più generale principio di equilibrio del bilancio contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost.” La “forza espansiva” di tale precetto costituzionale, in quanto fondamentale “*presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile*” ([sent. n. 70 e n. 192 del 2012](#)).

5. Copertura finanziaria e ricorso al mercato finanziario: l'osservanza della golden rule

Interessantissime poi le considerazioni svolte dalla Corte costituzionale (sent. n. 70/2012) in relazione all'art. 5 l.r. Campania n. 5/2011, censurato in riferimento agli artt. 81, quarto comma, 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost. nella parte in cui autorizza il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2011, entro il limite di euro 58.450.000,00, per la realizzazione di investimenti e per partecipare a società che svolgano attività strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione nonché per il pagamento degli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate, senza peraltro specificarne la quantificazione né i capitoli e le UPB di relativa copertura finanziaria, non consentendo quindi di verificare né l'ammontare della somma derivante dal ricorso al mercato finanziario utilizzata né se la stessa venga effettivamente utilizzata per spese di investimento. A tal riguardo la Corte costituzionale (sent. n. 70/2012) ha reputato non sufficienti le informazioni contenute nell'allegato C all'impugnata legge regionale n. 5 del 2011, ove viene indicata la UPB 22.84.245, denominata «2007/2013 – Fondo unico UE/Stato/Regione per spese di investimento» “*perché la sinteticità del richiamo non consente di verificare se la Regione abbia osservato le regole ed i limiti previsti dall'art. 1, commi da 16 a 19, della legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria 2004)*” ⁽⁷⁾ e “*non garantisce, dunque, che il nuovo ricorso all'indebitamento sia esente da vizi*

⁽⁷⁾ L'art. 1, commi da 16 a 19, della legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria 2004), come modificato dall'art. 62, comma 9, d.l. n. 112 del 2008 (*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*), conv. con mod. dalla l. n. 133 del 2008, prevede quanto segue: «16. Ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, le regioni a statuto ordinario, gli enti locali, le aziende e gli organismi di cui agli articoli 2, 29 e 172, comma 1, lettera b), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ad eccezione delle società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici, 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

poiché non fornisce il dettaglio delle tipologie di investimento in concreto programmate". Le disposizioni richiamate, e violate dalla legge regionale in questione, costituiscono parametro interposto, quali norme di principio di coordinamento della finanza pubblica a cui le Regioni devono attenersi (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"*. Esse integrano altresì *"principi di salvaguardia dell'equilibrio del bilancio ai sensi dell'art. 81, quarto comma, Cost. Pertanto, la mancata dimostrazione del loro rispetto nell'impostazione del bilancio di previsione 2011 rende costituzionalmente illegittima in parte qua la legge n. 5 del 2011"*.

I chiarimenti resi dalla Corte costituzionale assegnano al bilancio, del tutto condivisibilmente, un ruolo fondamentale a garanzia dell'effettivo rispetto della *golden rule* sancita dall'art. 119 ult. co. Cost., garanzia che non può prescindere anzitutto da una corretta programmazione e autorizzazione, in sede di bilancio preventivo, del ricorso al mercato finanziario, che deve porsi *ab origine*, sin dal momento della previsione, in linea con il fondamentale canone

marzo 2000, n. 76, solo per finanziare spese di investimento. 17. Per gli enti di cui al comma 16 costituiscono indebitamento, agli effetti dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, l'assunzione di mutui, l'emissione di prestiti obbligazionari, le cartolarizzazioni di flussi futuri di entrata non collegati a un'attività patrimoniale preesistente e le cartolarizzazioni con corrispettivo iniziale inferiore all'85 per cento del prezzo di mercato dell'attività oggetto di cartolarizzazione valutato da un'unità indipendente e specializzata. Costituiscono, inoltre, indebitamento le operazioni di cartolarizzazione accompagnate da garanzie fornite da amministrazioni pubbliche e le cartolarizzazioni e le cessioni di crediti vantati verso altre amministrazioni pubbliche nonché, sulla base dei criteri definiti in sede europea dall'Ufficio statistico delle Comunità europee (EUROSTAT), l'eventuale premio incassato al momento del perfezionamento delle operazioni derivate. Non costituiscono indebitamento, agli effetti del citato articolo 119, le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio. 18. Ai fini di cui all'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, costituiscono investimenti: a) l'acquisto, la costruzione, la ristrutturazione e la manutenzione straordinaria di beni immobili, costituiti da fabbricati sia residenziali che non residenziali; b) la costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere e impianti; c) l'acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale; d) gli oneri per beni immateriali ad utilizzo pluriennale; e) l'acquisizione di aree, espropri e servitù onerose; f) le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale, nei limiti della facoltà di partecipazione concessa ai singoli enti mutuatari dai rispettivi ordinamenti; g) i trasferimenti in conto capitale destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni; h) i trasferimenti in conto capitale in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o di proprietari o gestori di impianti, di reti o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, le cui concessioni o contratti di servizio prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata. In tale fattispecie rientra l'intervento finanziario a favore del concessionario di cui al comma 2 dell'articolo 19 della legge 11 febbraio 1994, n. 109; i) gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici attuativi, esecutivi, dichiarati di preminente interesse regionale aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio. Gli enti e gli organismi di cui al comma 16 non possono ricorrere all'indebitamento per il finanziamento di conferimenti rivolti alla ricapitalizzazione di aziende o società finalizzata al ripiano di perdite. A tale fine l'istituto finanziatore, in sede istruttoria, è tenuto ad acquisire dall'ente l'esplicazione specifica sull'investimento da finanziare e l'indicazione che il bilancio dell'azienda o della società partecipata, per la quale si effettua l'operazione, relativo all'esercizio finanziario precedente l'operazione di conferimento di capitale, non presenta una perdita di esercizio».

finanziario della *golden rule*, così come meglio specificato dal parametro interposto rappresentato dall'art. 1, commi da 16 a 19, della legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria 2004), come modificato dall'art. 62, comma 9, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008. La legge di approvazione del bilancio di previsione non può dunque limitarsi alla sola fissazione del tetto massimo del ricorso al mercato finanziario e alla generica indicazione di ampie macrocategorie di spesa per le quali si può ricorrere al debito, dal momento che una tal prassi si risolve in un sostanziale svuotamento della funzione programmatica, annuale e pluriennale, nonché autorizzatoria del bilancio di previsione e dunque in una abdicazione di fatto dei principali contenuti della funzione di indirizzo politico che è invece riservata al Consiglio e che è da esercitarsi, da parte dello stesso, anzitutto a mezzo del principale strumento di indirizzo politico posto a sua disposizione, rappresentato dal bilancio di previsione, nonché successivamente attraverso il costante e attento monitoraggio in corso di esercizio circa l'effettiva attuazione dell'indirizzo politico impartito da parte della Giunta.

La Corte costituzionale richiama dunque il Consiglio a un pieno e sostanziale esercizio delle sue fondamentali funzioni anzitutto nella sede programmatica, annuale e pluriennale, rappresentata dal bilancio di previsione, nonché a una correlata e conseguente assunzione di responsabilità, non solo politica ma altresì giuridica, in ordine al rispetto della *golden rule* costituzionale; rispetto che non può che passare attraverso la puntuale osservanza del parametro interposto rappresentato dalle norme statali primarie che costituiscono specificazione della regola aurea costituzionale, che deve essere costantemente verificabile, a cominciare dalla sede della previsione contabile. Sede alla quale la Corte costituzionale assegna primaria valenza ai fini dell'effettivo rispetto della *golden rule*, in linea con i fondamentali canoni della sana gestione finanziaria, la quale non può prescindere da una corretta impostazione contabile, da attuarsi a cominciare dalla fase iniziale del ciclo di bilancio, rappresentata dalla programmazione e autorizzazione della gestione contenute nel bilancio di previsione. Esigenze che presentano rilievo particolarmente pregnante con riferimento al ricorso al mercato finanziario, che si sostanzia nella decisione politica assunta dalle generazioni attualmente al potere di assumere oneri finanziari che andranno a gravare sulle generazioni future e che, come tale, necessita di una piena assunzione di responsabilità da parte del primario organo di indirizzo politico rappresentato dal Consiglio.

6. Copertura finanziaria e ricorso a strumenti finanziari derivati: la nota informativa allegata al bilancio.

Prezioso altresì il punto fatto dalla Consulta (sent. n. 70/2012) sulla questione del ricorso da parte delle Amministrazioni pubbliche, nella gestione del proprio debito, a strumenti di finanza non tradizionale e sull'effettiva osservanza del principio di copertura finanziaria con riferimento agli oneri dagli stessi derivanti. Questione resa delicatissima e tecnicamente molto complessa dalla aleatorietà tipicamente connaturata agli strumenti suddetti che, generando obbligazioni il cui segno e ammontare dipendono da parametri di mercato e dunque da fattori esogeni non soggetti al controllo delle parti, non possono che sollevare consistenti criticità con riferimento alla attendibilità della stima dei relativi oneri, all'effettività e adeguatezza della copertura finanziaria al riguardo da appostarsi, alla intensità e all'articolazione del principio di prudenza che deve essere a tal fine impiegato dall'Amministrazione che vi fa ricorso.

In proposito l'art. 5 della citata l.r. Campania n. 5/2011 viene censurato in correlazione all'art. 10, comma 2, ed al pertinente allegato G, ove è allocata la nota informativa allegata al bilancio che deve evidenziare gli oneri e impegni scaturenti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati e da contratti di finanziamento comprendenti una componente derivata, secondo quanto previsto dall'art. 62, comma 8, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008, come integrato dall'articolo 3, comma 1, della legge 22 dicembre 2008, n. 203 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2009*). Stigmatizza la Corte che gli oneri conseguenti alle posizioni debitorie relative ai contratti derivati sottoscritti nel 2003 e nel 2006 dalla Regione non sono correlati ad alcuna UPB di imputazione della spesa ⁽⁸⁾, risultando pertanto quest'ultima priva della copertura finanziaria richiesta dall'art. 81, quarto comma, Cost..

In proposito, la Consulta ribadisce la natura di parametro interposto del richiamato art. 62, comma 8, del d.l. n. 112/2008 (sent. n. 52/2010), avendo tale disposizione, *“tra l'altro, la finalità di garantire che le modalità di accesso ai contratti derivati da parte delle Regioni e degli enti locali siano accompagnate da cautele in grado di prevenire l'accollo da parte degli enti pubblici di oneri impropri e non prevedibili all'atto della stipulazione. Ciò in considerazione della natura di questa tipologia di contratti, aventi caratteristiche fortemente aleatorie, tanto più per le finanze di un'amministrazione pubblica. Per questo motivo è stato affermato trattarsi di una disciplina «che, tutelando il mercato e il risparmio, assicura anche la tutela del patrimonio dei soggetti pubblici» (sentenza n. 52 del 2010). In definitiva, proprio*

⁽⁸⁾ Nel caso, dalla nota emergeva che la Regione aveva assunto oneri ed impegni relativi a strumenti finanziari, anche derivati, per un ammontare stimato, relativamente al 2011, in complessivi euro 260.000.000,00, di cui euro 200.000.000,00 per indebitamento a tasso fisso ed euro 60.000.000,00 per indebitamento a tasso variabile.

le peculiari caratteristiche di tali strumenti hanno indotto il legislatore statale a prevedere, limitatamente alle contrattazioni in cui siano parte le Regioni e gli enti locali, una specifica normativa non solo per l'accesso al relativo mercato mobiliare, ma anche per la loro gestione e rinegoziazione, che presentano, parimenti, ampi profili di spiccata aleatorietà in grado di pregiudicare il complesso «delle risorse finanziarie pubbliche utilizzabili dagli enti stessi per il raggiungimento di finalità di carattere, appunto, pubblico e, dunque, di generale interesse per la collettività» (sentenza n. 52 del 2010)” (sent. n. 70/2012).

Sulla scorta delle dette premesse, la Consulta ha ravvisato nel caso “il mancato adempimento sostanziale dei precetti contenuti nella norma interposta poiché la sintetica compilazione regionale non è idonea ad assolverne le finalità di ridurre – attraverso precise ad aggiornate informazioni sulla storia, sullo stato e sugli sviluppi di tali tipologie negoziali – i rischi connessi alla gestione e alla rinegoziazione e prevenire e ridurre gli effetti negativi che possono essere prodotti da clausole contrattuali già vigenti e da altre eventualmente inserite nelle successive transazioni novative. La norma, nel disporre che «Gli enti di cui al comma 2 allegano al bilancio di previsione e al bilancio consuntivo una nota informativa che evidenzia gli oneri e gli impegni finanziari, rispettivamente stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che includono una componente derivata», 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.

In questa prospettiva, la salvaguardia degli equilibri di bilancio ex art. 81, quarto comma, Cost. (parametro invocato) 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; dall'altro – e ciò inerisce alla censura formulata – sono finalizzati a verificare che l'impostazione e la gestione del bilancio siano conformi alle regole di sana amministrazione. Nella situazione in esame, queste consistono in un'esplicita estensione della salvaguardia dell'equilibrio tendenziale del bilancio preventivo alla gestione in corso ed agli esercizi futuri, in considerazione del forte impatto che questi contratti aleatori e pluriennali possono avere sugli elementi strutturali della finanza regionale. Ciò soprattutto in relazione alla prevenzione di possibili decisioni improprie, le quali potrebbero essere favorite dall'assenza di precisi ed invalicabili parametri di riferimento. La forza espansiva dell'art. 81, quarto comma, Cost. nei riguardi

delle fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse, è frutto di un costante orientamento di questa Corte (sentenze n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991, n. 283 del 1991, n. 69 del 1989, n. 17 del 1968, n. 47 del 1967 e n. 1 del 1966). Per questo motivo 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".

In modo netto e inequivocabile la Corte costituzionale interviene a chiarire la portata del presidio informativo obbligatorio introdotto dall'art. 62, comma 8, del d.l. n. 112/2008 a tutela del patrimonio e degli equilibri finanziari dell'Amministrazione che ricorre a strumenti tanto sofisticati e rischiosi, così ontologicamente lontani dal suo *modus operandi* tradizionale e dalle competenze professionali tipiche dei propri operatori, nonché a tutela di tutti gli *stakeholder* fruitori, a vario titolo e per variegate esigenze, del principale strumento di *disclosure* sull'operato dell'Amministrazione rappresentato dal bilancio, nel quale debbono essere rese disponibili tutte le informazioni necessarie per poter conoscere e valutare il *modus gerendi* della cosa e del denaro pubblico e per poterne valutare l'impatto sulla consistenza patrimoniale e sugli equilibri finanziari, dell'ente, anche con proiezioni future. In tale prospettiva, la nota informativa prescritta quale allegato al bilancio dal richiamato art. 62, comma 8, d.l. n. 112 del 2008 non può esaurire il proprio contenuto in una mera formale elencazione dei derivati attivati dall'ente, come tale priva di concreta utilità informativa e gestionale. Essa, per contro, deve rendere un'informativa sostanziale in ordine all'effettivo e complessivo impegno finanziario scaturente da detti contratti, non solo presente ma anche futuro, atta a evidenziarne tutti gli elementi rilevanti sotto il profilo dell'impatto sulla consistenza del patrimonio dell'ente e sugli equilibri finanziari, sul livello e sulla tipologia di rischio assunto e sulla relativa congruità rispetto alla situazione e agli obiettivi dell'ente nonché ai rendimenti conseguiti. La nota informativa deve recare, invero, tutti i dati e notizie rilevanti ai fini dell'apprezzamento della conformità dell'utilizzo di tali sofisticati strumenti di gestione del debito (nonché talora, nei fatti, di assunzione di debito) a canoni di sana e prudente gestione, di convenienza economica, di efficace ed efficiente impiego e reperimento delle risorse.

Ciò certamente nell'interesse dell'ente e dei suoi amministratori, quale strumento conoscitivo volto a far acquisire consapevolezza in ordine alle conseguenze economico-finanziarie dei complessi contratti attivati, quale presupposto indefettibile per la tempestiva adozione di eventuali interventi correttivi. Ciò altresì, stante il carattere pubblico dell'informativa contenuta nel bilancio e nei suoi allegati, nell'interesse di tutti i relativi *stake-holder*, sia pubblici che privati, i quali, dovendo interagire con il soggetto pubblico per plurime ragioni, hanno necessità di poterne conoscere gli elementi rilevanti sotto il profilo della consistenza patrimoniale, della solidità finanziaria, della sanità, efficacia ed economicità della gestione: si pensi, ad esempio, agli Organismi pubblici (Amministrazioni centrali, Magistratura; Istituzioni comunitarie) o privati (es. agenzie di rating) chiamati a valutare l'entità del debito e la solidità degli equilibri finanziari pubblici, sia individuali che aggregati; alle controparti di rapporti di finanziamento o più in generale obbligatori, interessati a valutare la solvibilità del loro debitore e del comparto pubblico nel suo complesso (es. banche, *trader* finanziari, acquirenti di titoli obbligazionari, fornitori, lavoratori dipendenti o autonomi e relative associazioni sindacali o di categoria); ai molteplici soggetti legittimamente e meritoriamente interessati alle modalità di gestione della cosa pubblica e del pubblico denaro (partiti politici, associazioni esponenziali di interessi diffusi, organi di informazione di massa, ma anche semplici cittadini, soli o associati, etc.).

In relazione all'evidenziata crucialità di un'informazione adeguata ed esaustiva fornita dalla nota allegata al bilancio prescritta dall'art. 62, comma 8, d.l. n. 112/2008 ai fini dell'apprezzamento della conformità dell'impiego di siffatti complessi e rischiosi strumenti finanziari ai canoni di sana, economica e prudente gestione, la Consulta ne chiarisce *apertis verbis* la riconducibilità al principio costituzionale di copertura finanziaria, quale essenziale presidio degli equilibri finanziari e degli standard gestionali dell'ente, che non possono non passare anche attraverso una efficace informativa in ordine agli aspetti a tal fine rilevanti. L'eventuale genericità, incompletezza o inadeguatezza (oltre, ovviamente, alla non veridicità) dei contenuti della nota integra un'omissione sostanziale dell'informativa prescritta e dunque una vera e propria violazione del citato art. 62, comma 8, d.l. n. 112/2008 che, in quanto, parametro interposto del principio costituzionale di copertura finanziaria, non può che risolversi nella illegittimità costituzionale della legge che approvi il bilancio con allegata una nota in concreto viziata da dette carenze.

7. Il principio di prudenza nella copertura finanziaria dei residui passivi perenti

Ulteriori importanti chiarimenti sono forniti dalla Corte costituzionale (sent n. 70/2012) con riguardo alle somme da stanziare a copertura dei residui passivi perenti. In proposito, la censura riguardava l'art. 1, comma 6, della predetta legge regionale della Campania n. 5/2011, sotto il profilo della non conformità dell'entità dello stanziamento, pari a circa un decimo dell'ultimo dato storico ufficiale disponibile ⁽⁹⁾, ivi al detto fine previsto al “*criterio della prudenza*” che si declina, con specifico riferimento alla copertura finanziaria dei residui passivi perenti, anzitutto nella adeguata misura della “*conservazione delle risorse necessarie per onorare il debito della pubblica amministrazione*” che venisse eventualmente fatto valere dal creditore in epoca successiva alla perenzione, istituto che, come noto, incide soltanto a livello contabile, lasciando intatto il regime e a consistenza del debito agli effetti civilistici.

Ricorda in proposito la Corte che “*La perenzione amministrativa 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*”. Tra l'altro, “*L'indefettibile principio di conservazione delle risorse necessarie per onorare il debito della pubblica amministrazione si è di recente accentuato attraverso una più rigorosa disciplina dei tempi di adempimento da parte di quest'ultima (tra i provvedimenti legislativi sollecitatori è opportuno richiamare il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, recante «Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali» e la direttiva 16 febbraio 2011, n. 2011/7/UE, recante «Direttiva del parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nella transazioni commerciali (rifusione) (Testo rilevante ai fini del SEE)*».

In tale contesto non può rilevare “*l'assenza di una precisa disposizione in tema di rapporti tra residui perenti e risorse destinate alla loro reiscrizione*”, che non fa venire meno che la “*caratteristica fondamentale del bilancio di previsione è quella di riferirsi alle operazioni ipotizzate nell'esercizio di riferimento, le quali – proprio in base al principio costituzionale*

⁽⁹⁾ Nel caso, l'ammontare dei residui passivi perenti al 31 dicembre 2008, ultimo dato ufficiale disponibile, era pari a circa euro 3.700.000.000,00, a fronte di uno stanziamento nel bilancio di previsione 2011 di euro 300.000.000,00, elevato dalla legge regionale 27 gennaio 2012, n. 2 (*Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2012 e Bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014*) a euro 500.000.000,00.

dell'equilibrio tendenziale tra spese ed entrate di cui all'art. 81, quarto comma, Cost. – dovrebbero compensarsi nel confronto tra attività e passività. Poiché dette operazioni compensative sono collegate – nel caso dei residui perenti – a rapporti obbligatori passivi già strutturati, una percentuale di copertura così bassa tra risorse destinate alle reiscrizioni e somme afferenti ad obbligazioni passive pregresse orienta la futura gestione del bilancio verso un inevitabile squilibrio". Pur nell'assenza quindi di una canonizzazione positiva della percentuale di copertura dei residui, il criterio del prudente accantonamento di risorse sufficienti ad onorare il debito della pubblica amministrazione che venga presumibilmente fatto valere secondo stime ragionevoli e prudenti fornisce comunque una canone comportamentale che, integrando declinazione del principio costituzionale di equilibrio finanziario, si impone al Legislatore, sia statale che regionale.

In proposito, fermo che le pronunce della Magistratura contabile sono prive di valore normativo, linee-guida comportamentali atte ad agevolare la concretizzazione del principio di prudenza possono ricavarsi dalla delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, n. 14/AUT/2006, che indica quale misura ragionevole della dotazione del fondo per il pagamento dei residui perenti atta ad assicurare una sufficiente garanzia dell'assolvimento delle obbligazioni assunte quella di almeno il 70% delle somme cancellate dalle scritture contabili.

Resta altresì fermo che l'adeguatezza dello stanziamento va apprezzata di volta in volta con riguardo al singolo esercizio interessato, dovendosi escludere che l'aumento dello stanziamento nel bilancio di previsione per gli esercizi successivi possa avere una qualche incidenza sulle valutazioni di adeguatezza dello stanziamento riferite all'esercizio in corso, trattandosi di scadenze obbligatorie temporalmente differenziate. Invero, *“L'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese incidenti sull'esercizio in corso”* mentre *“deve essere perseguito il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite, valutando gli oneri gravanti sui pertinenti diversi esercizi (sentenze n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966)”*.

8. L'utilizzo della medesima posta finanziaria a copertura di plurime voci di spesa

Vanno anche brevemente ricordate le argomentazioni, coincise e lineari, con cui la Corte costituzionale (sent. n. 192/2012) ha reputato fondata la questione avente ad oggetto l'art. 11 (*Modifiche all'art. 15 della L.R. 10 gennaio 2011, n. 1*) della legge regionale Abruzzo n.

35/2011 sollevata in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. ⁽¹⁰⁾ in relazione al fatto che l'importo di euro 2.000.000,00 rappresentato dalle economie derivanti dai programmi di attuazione di cui alla legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2000, n. 77 (*Interventi di sostegno regionale alle imprese nel settore del turismo*), giacenti presso la FIRA (Finanziaria Regionale Abruzzese), risultava già utilizzato nei limiti di euro 1.200.000,00 per il finanziamento della valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera a), dell'art. 15-bis della legge regionale n. 1 del 2011, introdotto dall'art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011. Conseguentemente il finanziamento di euro 4.000.000,00 previsto dall'art. 11 della legge regionale n. 35 del 2011 sarebbe stato coperto solamente nei limiti di euro 2.800.000,00.

La Corte ha in effetti riscontrato *“l'incongruenza dei saldi della variazione, in considerazione della doppia imputazione di spesa”* contenuta nella legge regionale n. 35 del 2011, con conseguente *“deficitarietà”* della copertura della spesa in misura corrispondente all'incongrua duplicazione, per l'importo di euro 1.200.000,00, *“pari alla differenza tra la somma delle imputazioni di spesa e lo stanziamento”*. E' infatti di immediata percezione che il duplice appostamento delle medesime risorse finanziarie a due voci di spesa determina un corrispondente annacquamento della relativa copertura finanziaria.

9. Il collegamento vincolato tra partite di entrata e spesa di parte corrente e il riparto di competenze tra Consiglio e Giunta e apparati amministrativi

Meritano poi menzione i principi affermati dalla Consulta (sent. n. 192/2012) con riferimento alle questioni relative all'art. 31 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 nella originale formulazione e in quella sostituita dall'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 39 del 2011, sollevate sempre in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. ⁽¹¹⁾. Rilevava la Corte nella seconda norma più profili di violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost.

⁽¹⁰⁾ La norma dispone che *«I commi 1 e 2 dell'art. 15 della L.R. 10 gennaio 2011, n. 1 recante “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011 – 2013 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2011)” sono sostituiti dai seguenti: “1. La dotazione del Fondo di cui all'art. 4, comma 5, della L.R. 28 aprile 2000, n. 77 recante: “Interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo” è stabilita presuntivamente per l'anno 2011 in euro 4.000.000,00. 2. Ai sensi dell'art. 4, commi 2 e 3 della L.R. n. 77/2000, il fondo di cui al comma 1 è finanziato: a) per euro 2.000.000,00 con i rientri di cui alla L.R. 4 giugno 1980, n. 50 (Normativa organica sul turismo); b) per euro 2.000.000,00 con le economie derivanti dai programmi di attuazione di cui all'art. 10 della citata L.R. n. 77/2000 per gli anni dal 2003 al 2005, giacenti presso la FIRA”»*.

⁽¹¹⁾ Entrambe le disposizioni destinano 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 originaria formulazione dell'art. 31 determina la quantificazione delle risorse in euro 1.500.000,00 mentre quella definitiva le riduce alla somma di euro 200.000,00. La prima norma incrementa, attraverso la variazione di bilancio, lo stanziamento della U.P.B. di parte spesa 13.01.003 denominata «Interventi socio assistenziali per

“Il primo si riferisce ai criteri seguiti per la stima finalizzata ad assicurare copertura economica alla spesa introdotta con la legge impugnata”. Nel caso, rilevava la Corte significativi elementi di incertezza e inattendibilità delle stime relative all’entrata posta a copertura delle voci di spesa in questione (“Entrate per sanzioni amministrative e violazioni tributarie”): invero, con riguardo al solo esercizio 2011, la stima del gettito di detta entrata era mutata per tre volte e gli Uffici tecnici ne avevano posto in luce l’insussistenza del maggior gettito ⁽¹²⁾, circostanze che minavano la serietà, effettività e attendibilità della copertura finanziaria. Per contro, “la copertura di nuove spese deve essere ancorata a criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare” (ex multis, [sent. n. 192/2012, n. 106](#) e [n. 68 del 2011, n. 141](#) e [n. 100 del 2010](#)).

In contrasto con il principio di copertura finanziaria era altresì “la impropria delega conferita alla Giunta regionale ed agli uffici amministrativi per l’accertamento in itinere dell’entrata correlata al finanziamento di detta spesa e per la concreta determinazione di quest’ultima”. Veniva in particolare censurato, sotto il profilo della violazione del riparto di competenze tra Organi di indirizzo politico e strutture di amministrazione in materia di previsione e attuazione del principio di copertura finanziaria nonché dei canoni di effettività e previetà rispetto alla spesa della copertura medesima, il meccanismo previsto dalla legge regionale secondo cui la spesa in questione viene «consentita solo nei limiti delle entrate preventivamente accertate» dalla Giunta e dagli uffici amministrativi (art. 31, comma 5, della legge regionale n. 35 del 2011 e art. 5, comma 5, della legge regionale n. 39 del 2011).

Stigmatizza la Corte la sostanziale violazione del “principio della previa copertura della spesa in sede legislativa”, che “è inderogabile, ai sensi dell’art. 81, quarto comma, Cost. Da esso deriva la necessità della corretta redazione del bilancio di previsione, la cui

la maternità, l’infanzia e l’adolescenza e la famiglia» di euro 1.500.000,00, mentre nella correlata partita di entrata U.P.B. 03.05.002, denominata «Entrate per sanzioni amministrative e violazioni tributarie», dispone contemporaneamente un incremento di euro 1.100.000,00 e una riduzione di euro 1.500.000,00, con un saldo negativo di euro 400.000,00. La seconda disposizione – nell’abrogare la precedente – si limita invece ad incrementare le richiamate partite di spesa e di entrata di euro 200.000,00.

⁽¹²⁾ La legge della Regione Abruzzo 18 aprile 2011, n. 10 (*Norme sull’attività edilizia nella Regione Abruzzo*) l’aveva fissata in euro 300.000,00 (art. 1, comma 12, «Le risorse di cui al comma 11 confluiscono nell’ambito della U.P.B. 03.05.002 sul capitolo 35020 denominato “Entrate derivanti dalla maggiorazione degli oneri di urbanizzazione per il recupero dei sottotetti”, con uno stanziamento di euro trecentomila (euro 300.000,00)»); l’art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011 l’aveva elevata a euro 1.500.000,00 e la successiva legge n. 39 del 2011 all’art. 5 l’ha ridimensionata in euro 200.000,00. Peraltro, la relazione del Servizio bilancio della Giunta regionale del 14 febbraio 2012, n. 32379 affermava che «l’istruttoria finalizzata alla predisposizione del provvedimento di bilancio (...) ha evidenziato l’insussistenza di maggiori entrate con riferimento alla unità previsionale di base 03.05.002, denominata “Entrate per sanzioni amministrative e violazioni tributarie” e conseguentemente, in conformità con le disposizioni contenute nella norma di salvaguardia, non è stato possibile adottare alcun provvedimento di variazione di bilancio e sono risultate inapplicabili le disposizioni contenute nell’articolo 5 della legge 39/2011».

articolazione ed approvazione è riservata al Consiglio regionale e non può essere demandata – per specifiche azioni attinenti alla salvaguardia degli equilibri del bilancio – agli organi di gestione in sede diversa e in un momento successivo da quello indefettibilmente previsto dall’art. 81, quarto comma, Cost.”. Per contro, “La Regione Abruzzo, rinviando alla Giunta e agli apparati amministrativi la verifica ex post della eventuale copertura, ha violato entrambe le regole che individuano, proprio nel presidio legislativo, il meccanismo in grado di tutelare, attraverso la prevenzione, gli equilibri del bilancio. Così operando essa ha ampliato in modo illegittimo le prerogative degli organi preposti alla gestione e alla esecuzione del bilancio, il cui perimetro operativo deve essere invece saldamente circoscritto entro le autorizzazioni di spesa legislative, evitando commistioni di ruoli intrinsecamente rischiose per l’equilibrio della finanza regionale e per i più generali equilibri della finanza pubblica. Questa Corte ha già avuto modo di precisare in proposito che «la stima e la copertura in sede preventiva, effettuate in modo credibile e ragionevolmente argomentato secondo le regole dell’esperienza e della pratica contabile, salvaguardano la gestione finanziaria delle inevitabili sopravvenienze passive che conseguono all’avvio di nuove attività e servizi» ([sentenza n. 115 del 2012](#))”.

Un ulteriore profilo di contrasto con l’art. 81, quarto comma, Cost. veniva individuato dalla Corte nella “violazione del principio di unità del bilancio, secondo il quale tutte le entrate correnti, a prescindere dalla loro origine, concorrono alla copertura di tutte le spese correnti, con conseguente divieto di prevedere una specifica correlazione tra singola entrata e singola uscita. L’art. 24, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), con disposizione ricognitiva di una regola dell’ordinamento contabile, stabilisce che il principio di unità del bilancio, insieme a quelli di integrità ed universalità, costituisce «profilo attuativo» (*rectius*: *specificativo*) dell’art. 81 Cost. In ragione di questa appartenenza allo spettro delle accezioni precettive sintetizzate nella norma costituzionale, anche la disposizione in esame, in quanto istitutiva di un vincolo di destinazione tra una entrata di natura corrente e una maggiore spesa afferente all’esercizio di competenza, si pone in evidente contrasto con il parametro costituzionale invocato” dell’unità del bilancio (sent. n. 192/2012).

Non può essere, invero, posto in dubbio che il vincolo di destinazione delle somme, che solo può consentire l’applicabilità del regime derogatorio dell’utilizzabilità delle poste attive presunte quali copertura finanziaria, deve essere necessariamente un vincolo legittimo che, come tale, può ricorrere soltanto sul presupposto di una specifica norma che lo sancisca, al di fuori della quale vigono i richiamati principi generali di unità, integrità e universalità del

bilancio, che ne precludono il frazionamento mediante la correlazione di determinate voci entrate esclusivamente al finanziamento di determinate voci di spesa. Al di fuori, pertanto, di un vincolo di destinazione legislativamente sancito, è stato escluso che il principio di copertura finanziaria “*includa una precisa appropriazione di un'entrata ad una spesa*”, perché l'indicazione dei mezzi per fronteggiare spese nuove o maggiori “*si riduce a determinare e individuare un incremento dell'entrata che, in una visione globale del bilancio, nel quale tutte le spese si confrontano con tutte le entrate (effettive, straordinarie o per movimento di capitali che siano), assicuri il mantenimento dell'equilibrio complessivo del bilancio presente e di quelli futuri, senza pretendere di spezzarne l'unità*” (C. cost. sent. n. 384/91).

10. L'onere delle prova della copertura finanziaria

Importanti precisazioni sono contenute altresì nella sentenza n. 115/2012, con la quale la Corte costituzionale ha riconosciuto l'illegittimità costituzionale dell'articolo 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 luglio 2011, n. 10 (*Interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore*) in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. e al parametro interposto costituito dall'art. 19 della legge n. 196 del 2009. La formulazione di dette norme, che tra l'altro contemplavano espressamente la possibilità di un ulteriore fabbisogno finanziario rispetto agli stanziamenti delle partite cui venivano imputati gli oneri afferenti allo svolgimento dei nuovi servizi, “*non lascia dubbi sul fatto che la legge ..., in quanto nuova e latrice di oneri, debba individuare, sia pure in via presuntiva, i mezzi finanziari necessari per la sua attuazione. Il rispetto di questo precetto costituzionale comporta infatti l'onere di provare la copertura delle spese conseguenti all'adozione di una legge, ogniqualvolta in essa siano previsti – ancorché sotto forma di riorganizzazione delle strutture esistenti – nuovi servizi e nuove dotazioni di risorse umane e tecniche* ([sentenza n. 141 del 2010](#)).

In proposito “*non si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta “copertura”, cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa*”. Per contro “*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”, dimostrazione che non può che consistere “*nella chiara quantificazione – con riguardo alle partite di bilancio, ove si assume un’eccedenza di risorse utilizzabili per la nuova o maggiore spesa – degli oneri presumibilmente ad essa conseguenti e della relativa copertura. ... 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*” (sent. n. 30 del 1959 richiamata dalla sent. n. 115/2012).

Dalla necessità, quale onere incombente sul Legislatore sia statale che regionale, di dare dimostrazione puntuale e supportata dell’esistenza ovvero della non necessità della copertura finanziaria discende che “*non può costituire sufficiente ottemperanza al principio di copertura dell’art. 81, quarto comma, Cost. la formale indicazione di poste di bilancio dell’esercizio in corso ove convivono, in modo promiscuo ed indistinto sotto il profilo della pertinente quantificazione, i finanziamenti di precedenti leggi regionali*”. Invero, come sottolineato dalla Corte nella già esposta [sentenza n. 70 del 2012](#), “*l’equilibrio tendenziale dei bilanci pubblici non si realizza soltanto attraverso il rispetto del meccanismo autorizzatorio della spesa, il quale viene salvaguardato dal limite dello stanziamento di bilancio, ma anche mediante la preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti da nuove disposizioni. La stima e la copertura in sede preventiva, effettuate in modo credibile e ragionevolmente argomentato secondo le regole dell’esperienza e della pratica contabile, salvaguardano la gestione finanziaria dalle inevitabili sopravvenienze passive che conseguono all’avvio di nuove attività e servizi*”.

Né viene reputata in linea con il principio di copertura finanziaria 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. Anche questa viene reputata dalla Corte costituzionale un’affermazione meramente apodittica e del tutto indimostrata, se non smentita, a fronte degli allegati al bilancio annuale e pluriennale dell’esercizio 2011 della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia che evidenziavano con riguardo alle due partite di spesa richiamate dalla legge regionale n. 10 del 2011, l’elencazione di una serie di disposizioni normative precedenti che su di esse gravano in modo indistinto, non avendo il Legislatore regionale prospettato in relazione alle medesime alcuna analitica ponderazione dell’incidenza economica di ciascuna legge sul complesso dello stanziamento.

In un contesto siffatto, a fronte del mancato assolvimento da parte del Legislatore regionale dell'onere di specificare e dimostrare la specifica incidenza ponderale di ciascuna legge sullo stanziamento complessivo, certamente il detto Legislatore non può trarre giovamento dalla propria inadempienza al fine di giustificare una sorta di implicita e indistinta sommatoria degli effetti finanziari della nuova legge ivi imputata. Per contro, *“l'esigenza del rispetto di analitiche quantificazioni delle diverse spese gravanti 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](#))”* mentre *“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”* (sent n. 115/2012).

11. Previsione, novità, copertura finanziaria della spesa, illegittimità consequenziale

Preziose puntualizzazioni sui concetti di previsione, novità e copertura finanziaria della spesa sono state da ultimo rese nella sentenza n. 214/2012, che ha reputato fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Presidente del Consiglio dei Ministri - sotto il profilo, tra l'altro, dell'art. 81, quarto comma, Cost. – in ordine agli articoli 5 e 9, comma 1, quest'ultimo nel testo introdotto dall'art. 3 della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2011, n. 50 (*Norme di integrazione alla legge regionale 28 settembre 2011, n. 35*), della legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35 in tema di *“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”*, dichiarando altresì in via consequenziale l'illegittimità costituzionale dell'intero testo delle citate leggi regionali n. 35 e n. 50 del 2011. Segnatamente, l'art. 5 della legge reg. n. 35 del 2011 aveva per oggetto le fonti di finanziamento dalle quali la Fondazione, una volta riconosciuta quale ente di diritto pubblico, avrebbe tratto la provvista per le sue attività, mentre l'art. 9, comma 1, della legge medesima riguardava le procedure di reclutamento del personale.

La Corte era quindi *“chiamata a stabilire se le leggi impugnate comportino una spesa pubblica; se essa sia nuova, ovvero maggiore, rispetto a quella prevista dalla previgente normativa sostanziale; se siano stati indicati idonei mezzi per farvi fronte”*.

In proposito, nel riconoscere entrambe le leggi impugnate come *“generatrici di spesa pubblica”*, dava rilievo la Consulta all'elemento sintomatico che l'art. 5 della legge reg. n. 35

del 2011, nell'elencare le fonti di finanziamento della Fondazione, annoverava tra di esse “*finanziamenti pubblici*” (art. 5, comma 1, lettera c) e “*finanziamenti straordinari regionali*” (art. 5, comma 1, lettera b). Era perciò proprio il legislatore regionale a prevedere, peraltro in accordo con quanto generalmente accade, che la Fondazione, una volta conseguito il riconoscimento come ente pubblico, “*non possa operare se non con l’apporto economico che le deriverà dalla Regione*”.

Quanto al requisito della “*novità*” della spesa determinata dal riconoscimento della Fondazione quale ente pubblico, chiarisce la Corte che non vale a smentirne la sussistenza il fatto che fino ad allora la Fondazione, pur costituendo un soggetto di diritto privato, gravasse già in larga parte sul bilancio regionale (art. 4 del suo statuto, approvato con la deliberazione della Giunta regionale 25 ottobre 2004, n. 798). “*È vero, infatti, che sono iscritti in bilancio, alla voce “privato-ospedaliero”, fondi a favore della Fondazione, ma la novità della spesa va apprezzata con riguardo alla legislazione sostanziale che la prevede e sotto questo profilo è risolutivo considerare che, ai sensi dell’art. 5 della legge della Regione Calabria 30 aprile 2009, n. 11 (Ripiano del disavanzo di esercizio per l’anno 2008 ed accordo con lo Stato per il rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale), la Fondazione, ove non riconosciuta quale Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) entro il 30 dicembre 2010 (termine poi prorogato al 30 settembre 2011 dall’art. 1 della legge regionale 6 aprile 2011, n. 8), avrebbe dovuto essere posta in liquidazione. L’art. 10, comma 1, della legge reg. n. 35 del 2011 ha però abrogato l’art. 5 della legge reg. n. 11 del 2009, sicché, allo stato e proprio per effetto delle leggi impugnate, è stato reintrodotta nell’ordinamento giuridico, e in particolare nella legislazione di spesa, l’onere per la finanza pubblica derivante dall’attività della Fondazione, che si sarebbe invece dovuto esaurire con lo spirare del termine del 30 settembre 2011*” (sent. n. 214/2012).

Dunque la Corte chiarisce che il requisito della “*novità*” della spesa può essere dato, come nel caso, anche dall’impatto giuridico delle nuove norme, nella misura in cui le stesse si inseriscono nel quadro normativo vigente con l’effetto di determinare la protrazione di una spesa (pur magari lasciandola invariata nella consistenza quantitativa) che, sulla base delle norme precedenti sarebbe venuta invece a cessare a una determinata data. E’ innegabile che un siffatto mutamento del quadro giuridico sostanziale, volto a determinare la prosecuzione di una spesa preesistente che sarebbe in vero venuta meno in assenza dell’intervento normativo *de quo*, costituisce a tutti gli effetti spesa “*nuova*”, necessitante come tale di puntuale e supportata indicazione della copertura finanziaria.

Quanto poi alla indicazione dei mezzi per far fronte alle nuove spese introdotte dalle norme in questione, ribadisce la Consulta (sent. n. 214/2012) che “*Si tratta di un obbligo costituzionale al quale il legislatore, quand’anche regionale (ex plurimis, [sentenza n. 68 del 2011](#)), non può sottrarsi, ogni qual volta esso preveda attività che non possano realizzarsi se non per mezzo di una spesa, e quest’ultima possa, e debba, venire quantificata secondo una stima effettuata «in modo credibile» ([sentenza n. 115 del 2012](#)). Spetta infatti alla legge di spesa, e non agli eventuali provvedimenti che vi diano attuazione ([sentenza n. 141 del 2010](#); [sentenza n. 9 del 1958](#)), determinare la misura, e la copertura, dell’impegno finanziario richiesto perché essa possa produrre effetto, atteso che, in tal modo, viene altresì definito, in una sua componente essenziale, «il contenuto stesso della decisione politica assunta tramite l’adozione, con effetti immediatamente vincolanti, della disposizione» che sia fonte di spesa ([sentenza n. 386 del 2008](#)). Sotto tale aspetto, questa Corte ha infatti recentemente dichiarato l’illegittimità costituzionale di disposizioni che, nel dare vita o nel riorganizzare ([sentenza n. 115 del 2012](#)) strutture amministrative, avevano ommesso di indicare «il relativo organico e la disponibilità dei mezzi necessari per il loro funzionamento» ([sentenza n. 106 del 2011](#); inoltre, [sentenza n. 141 del 2010](#)), in tal modo sottraendosi all’obbligo di stabilire l’entità e la conseguente copertura della spesa”. Da quanto sopra ne trae la Corte (sent. n. 214/2012) che “*Omettendo di provvedere in tal senso, anche le norme oggi impugnate hanno violato l’art. 81, quarto comma, Cost.*”.*

Dal difetto di copertura finanziaria non può quindi che derivare l’illegittimità costituzionale non solo delle disposizioni censurate, ma altresì dell’intero testo delle leggi regionali n. 35 del 2011 e n. 50 del 2011, dal momento che “*un simile vizio, investendo la componente finanziaria della legge di spesa, non può che estendersi in via consequenziale alle disposizioni sostanziali generatrici della spesa*” ([sent. n. 106 del 2011](#)), stante la loro “*inscindibile connessione*” con le norme in questione ([sent. n. 131 del 2012](#)), rispetto alle quali pongono i presupposti sostanziali. Stante dunque l’essenzialità e la preminenza degli equilibri finanziari tutelati dall’art. 81 Cost., il difetto di copertura finanziaria costituisce invero un vizio essenziale, assolutamente incompatibile con la permanenza delle disposizioni sostanziali che, quand’anche non impugnate, ove perduranti, verrebbero a originare la spesa priva di copertura e che non possono, pertanto, che venire irrimediabilmente travolte dalla declaratoria di incostituzionalità per violazione dell’art. 81, quarto comma, Cost.

12. Principio di copertura finanziaria e spese pluriennali

In chiusura, merita ricordare, per completezza espositiva, la giurisprudenza costituzionale consolidatasi nel tempo in merito alle leggi istitutive di spese pluriennali.

Detta giurisprudenza ha fatto applicazione della risalente interpretazione del principio di copertura finanziaria, consolidatasi con la sentenza n. 1/1966, quale "*limit(e) ... che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa che va contrassegnata non da automatismi, ma da equilibri tendenziali*", quale "*impronta di serietà dei progetti di legge, oggetto dell'indicazione – e non di uno specifico provvedere – richiesta dal dettato costituzionale*".

In tale prospettiva, la copertura finanziaria, quale vincolo rivolto al Legislatore anche regionale e in considerazione del carattere relativamente diffuso dell'iniziativa legislativa, anche a seguito dell'introduzione del bilancio pluriennale, è stata ritenuta quale obbligo non limitato al solo esercizio, ma a riferito a tutto il periodo di insistenza della spesa e dunque svincolato dalla "annualità" del bilancio, non limitato a garantire l'equilibrio dei soli bilanci già approvati, bensì finalizzato ad assicurare la congruità dei mezzi finanziari posti a fronte degli oneri derivanti dalle norme in corso di formazione, onde evitare che una nuova o maggiore spesa trovi copertura mediante l'iscrizione *tout court* negli stati di previsione della spesa, sia con riferimento ai bilanci già approvati e in corso di attuazione, sia a quelli ancora da predisporre e approvare.

In tale ambito, la risalente giurisprudenza costituzionale (C. cost. sent. n. 1/1966) ha precisato che l'obbligo della "copertura" deve essere caratterizzato da una "*puntualità rigorosa nei confronti di spese che incidano sopra un esercizio in corso, per il quale è stato consacrato con l'approvazione del Parlamento un equilibrio (che non esclude ovviamente l'ipotesi di un disavanzo), tra entrate e spese, nell'ambito di una visione generale dello sviluppo economico del Paese e della situazione finanziaria dello Stato*".

Invece "*una puntualità altrettanto rigorosa per la natura stessa delle cose non è richiesta dalla ratio della norma per gli esercizi futuri. Rispetto a questi, del resto, 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, salvi sempre l'approvazione e il giudizio politico del Parlamento, quante volte l'esigenza dell'equilibrio finanziario e dello sviluppo economico-sociale consiglino una diversa impostazione globale del bilancio e la configurazione di un diverso equilibrio. Si deve pertanto ammettere la possibilità di ricorrere, nei confronti della copertura di spese future, oltre che ai mezzi consueti, quali nuovi tributi o l'inasprimento di tributi esistenti, la riduzione di spese già autorizzate, l'accertamento*

formale di nuove entrate, l'emissione di prestiti e via enumerando, anche alla previsione di maggiori entrate, tutte le volte che essa si dimostri sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in un equilibrato rapporto con la spesa che s'intende effettuare negli esercizi futuri, e non in contraddizione con le previsioni del medesimo Governo, quali risultano dalla relazione sulla situazione economica del Paese e dal programma di sviluppo del Paese: sui quali punti la Corte potrà portare il suo esame nei limiti della sua competenza”.

In caso di oneri gravanti su esercizi futuri, “l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, lungi dal costituire un inammissibile vincolo per i Governi ed i Parlamenti futuri, tende anzi proprio ad evitare che gli stessi siano costretti a far fronte, al di fuori di ogni margine di apprezzamento, ad oneri assunti in precedenza senza adeguata ponderazione dell'eventuale squilibrio futuro. ... L'obbligo di una ragionevole e credibile indicazione dei mezzi di copertura anche per gli anni successivi è diretto ad indurre il legislatore ordinario a tener conto dell'esigenza di un equilibrio tendenziale fra entrate e spese la cui alterazione, in quanto riflettentesi sull'indebitamento, postula una scelta legata ad un giudizio di compatibilità con tutti gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri, nonché con il costo dell'anticipazione dell'entrata” (sent. n. 213/2008).

13. Principio di copertura finanziaria e pareggio di bilancio in Costituzione: considerazioni conclusive.

Si sono quindi passate in rassegna le principali pronunce adottate nel corso dell'anno dalla Corte costituzionale in materia di principio di copertura finanziaria. Non può che emergere e apprezzarsi la particolare sensibilità che la Consulta ha mostrato di avere in merito a tale argomento, in verità di elevata complessità tecnica, scendendo, ben più che nel passato, in articolati chiarimenti e declinazioni dei molteplici concreti risvolti e implicazioni dell'astratto e generale principio sancito dall'art. 81, comma quarto, Cost., supportati e materializzati anche in virtù dell'analitico esame dei bilanci e della considerazione della specifica realtà finanziaria e gestionale della Regione di volta in volta in questione. Realtà non di rado già esaminata nelle sue criticità nelle puntuali analisi della Corte dei conti, delle quali la Corte costituzionale ha saputo far tesoro nelle proprie pronunce, con il mirabile risultato di riuscire a calare l'astratto e sintetico precetto costituzionale nella specifica situazione esaminata, potendo in tal modo trarne tutte le conseguenze applicative in relazione ai suoi plurimi e variegati risvolti.

Un approccio rinnovato della Consulta, in linea con la acquisita consapevolezza della centralità, ai fini della tutela dei delicati equilibri finanziari pubblici, del proprio ruolo, oltre

che di quello delle altre Istituzioni con le quali condivide tale missione tra le quali *in primis* la Magistratura Contabile. Ruolo che non può tralasciare la tempestiva individuazione e il disinnescamento della “*intrinseca pericolosità*” per gli equilibri finanziari pubblici di quei meccanismi normativi con i quali, anche indotto dalla scarsità delle risorse a disposizione, il Legislatore, sia statale che regionale, tenda, non di rado anche in assenza di una piena consapevolezza, a dissimulare, talora con tecnicismi di non agevole decifrazione, la sostanziale carenza di effettiva, adeguata e affidabile copertura finanziaria. È stato in tal senso ribadito che “*anche in ragione del particolare momento*” che, come noto, vede l’Italia purtroppo protagonista di una grave crisi finanziaria, nonché sociale, economica e politica, “*la cura e il controllo dei risultati finanziari risultano oggetto di particolare attenzione legislativa, in quanto correlati non solo alla situazione del singolo ente pubblico, ma anche agli equilibri complessivi della finanza che ne vengono inevitabilmente influenzati*” (sent. n. 192/2012).

Approccio molto più concreto e attento ai tecnicismi contabili e finanziari che appare in linea altresì con le modifiche che sono state apportate all’art. 81 della Costituzione, compresa la parte che sancisce il principio di copertura finanziaria, dalla revisione operata con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*), che vigerà a decorrere dall’esercizio finanziario relativo all’anno 2014. In proposito, non può non sottolinearsi la rafforzata importanza che, condivisibilmente, il Legislatore Costituente ha assegnato al principio di copertura finanziaria, correttamente reputato nodale per l’effettività e attendibilità dei più rigorosi equilibri di bilancio. In tal senso, in base al comma 3 del novellato art. 81 Cost., è ora previsto che “*Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte*”.

Le modifiche in tal modo apportate alla vigente disposizione costituzionale, pur circoscritte a pochissime parole, sono pregne di significato e conseguenze, essendosi reso ben più stringente ed esteso il principio di copertura finanziaria, ora espressamente riferito a ogni legge che importi nuovi o maggiori “*oneri finanziari*” (in luogo di “*nuove o maggiori spese*”) e individuato nel “*provved(ere) ai*” (in luogo di “*indic(are) i*”) mezzi per farvi fronte. È stato quindi in tal modo sciolto, nel senso più rigoroso, ogni precedente dubbio interpretativo inerente alla cogenza o meno dell’obbligo di “*indicare*” (secondo l’espressione previgente) i mezzi di copertura finanziaria anche con riferimento alle leggi che prevedevano riduzioni di entrata, che in precedenza non erano coperte, quanto meno testualmente, dalla previgente formulazione normativa; per contro, le leggi aventi impatto negativo sulle entrate rientrano ora *expressis verbis* nell’ambito applicativo del novellato comma 3, incentrato sul più ampio

concetto di “oneri finanziari”, in considerazione del fatto che anche le riduzioni di entrate sono atte a impattare sui saldi di finanza pubblica. Quanto poi alla più cogente espressione “provvede”, in luogo della precedente “indica”, essa sottende un principio di effettività e puntualità della copertura finanziaria, che rende il nuovo dettato costituzionale più idoneo a supportare un’applicazione stringente e rigorosa del principio di copertura, del resto in linea con l’essere detto principio un corollario e presidio necessario del fondamentale principio di equilibrio del bilancio e della sua effettiva tenuta nel corso del tempo ⁽¹³⁾. Quanto al riferimento del novellato comma 3 a ogni “legge”, in luogo che a ogni “altra” legge, esso va posto in relazione alla caducazione del previgente divieto, per la legge di bilancio, di istituire nuovi tributi e nuove spese e dunque al superamento della precedente natura “formale” della legge di bilancio ⁽¹⁴⁾ al fine di “valorizzar(la) ... quale strumento sostanziale di attuazione della politica economica”, con capacità di innovare l’ordinamento giuridico attraverso l’istituzione di nuove fonti di entrata o di spesa; al riconoscimento, anche per la legge di bilancio, di tale possibile natura sostanziale ne corrisponde, coerentemente, l’assoggettamento all’obbligo generale, previsto per ogni (altra) legge, di “provvedere” alla relativa copertura finanziaria.

⁽¹³⁾ In argomento R. DICKMANN, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, Federalismi n. 10/2012, www.federalismi.it.

⁽¹⁴⁾ In una accezione prettamente formale la legge di bilancio veniva qualificata: a) come legge di approvazione, con la funzione essenzialmente di approvare il progetto di bilancio presentato dal Governo, non modificandone la natura ma integrandone gli effetti; b) come legge di autorizzazione, con natura sostanziale di atto amministrativo con cui il Parlamento autorizza il Governo a condurre la gestione finanziaria e a riscuotere le entrate e a erogare le spese che già gli competono in ordine alle varie leggi preesistenti, secondo il programma rappresentato dal bilancio di previsione, esercitando in tal modo un controllo sull’indirizzo politico-amministrativo del Governo e sulla relativa attuazione (C. cost., sent. n. 7 del 1959).

Peraltro, anche nella vigenza del precedente quadro normativo, poteva porsi in luce una valenza anche sostanziale della legge di bilancio, quale “atto di programmazione finanziaria e a contenuto normativo, che condiziona l’efficacia di tutte le altre leggi di entrata e di spesa, le quali non potrebbero essere eseguite senza l’approvazione del bilancio. Benché espresse in simboli numerici, le disposizioni della legge di bilancio recherebbero, infatti, effetti giuridici al pari di ogni altro atto normativo e tramite la legge di bilancio si esplicherebbe l’attività di indirizzo politico economico proposta dal Governo e approvata dal Parlamento, a cui in sede di approvazione del bilancio sono riconosciuti, seppur entro determinati limiti, poteri emendativi. ... Inoltre, la decisione di bilancio è divenuta l’atto più importante di programmazione finanziaria ed espressione tipica dell’indirizzo politico-economico, con puntuali ricadute sia sui rapporti fra le diverse pubbliche amministrazioni, sia sui rapporti fra la P.A. e i soggetti terzi. In questa prospettiva, il divieto di introdurre “nuovi tributi”, con la legge di approvazione del bilancio, sarebbe diretto ad impedire che il Parlamento possa approvare nuovi oneri a carico dei contribuenti senza una adeguata ponderazione delle complesse ricadute che accompagnano l’istituzione di nuovi tributi; il divieto di introdurre “nuove spese” rifletterebe, invece, l’intento del costituente di garantire una ordinata gestione finanziaria, evitando l’introduzione in bilancio di spese non previste da una preesistente disposizione legislativa sostanziale”. Senato della Repubblica - XVI leg. - Servizio Studi - Dossier n. 322 del dicembre 2011 - *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale* - Disegni di legge costituzionale AA.SS. nn. 3047, 2834, 2851, 2881, 2890 e 2965, www.senato.it; Camera dei deputati - XVI Legislatura - Servizio Studi - Dipartimento istituzioni, Dossier n. 551 del 4.10.2011, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale* - A.C. 4620 e abb. In argomento v. anche P. CANAPARO, *La legge costituzionale n. 1 del 2012: la riforma dell’articolo 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica*, Federalismi n. 13/2012, www.federalismi.it.

Obbligo ora reso ancor più pervasivo dalla correlazione alla fondamentale regola dell'equilibrio di bilancio imposta dal primo comma del novellato art. 81, parallela al generale divieto di indebitamento (al di fuori della eccezionale disciplina derogatoria) sancito dal secondo comma del novellato art. 81 ⁽¹⁵⁾ e ribadito dal primo comma del novellato art. 97 Cost. con riferimento a tutte le pubbliche amministrazioni ⁽¹⁶⁾ nonché dalle modifiche apportate all'art. 119 Cost. con specifico riguardo alle autonomie territoriali ⁽¹⁷⁾.

Il principio di copertura finanziaria verrà dunque a operare dal 2014 in un quadro normativo di finanza pubblica ben più stringente di quello attuale, nel quale si correlerà con l'obbligo di pareggio di bilancio e con il divieto di indebitamento, non più invocabile dunque quale copertura finanziaria ⁽¹⁸⁾, venendo a rappresentare un presidio ineludibile per l'effettivo rispetto di tali precetti nonché degli impegni comunitari e internazionali di cui essi costituiscono attuazione, tra i quali *in primis* quelli derivanti dal Six Pack e dal Fiscal Compact ⁽¹⁹⁾.

Novellato quadro normativo nel quale la Corte costituzionale, che già apprezzabilmente denotato una intensificata sensibilità verso la materia e le relative problematiche, sarà

⁽¹⁵⁾ Ai sensi dell'art. 1 l. cost. n. 1/2012 “1. L'articolo 81 della Costituzione è sostituito dal seguente: «Art. 81. – 1. Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. 2. Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali. ...”.

⁽¹⁶⁾ In base all'art. 2 l. cost. N. 1/2012 “1. All'articolo 97 della Costituzione, al primo comma è premesso il seguente:

«Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico».”.

⁽¹⁷⁾ Ai sensi dell'art. 4 l. cost. n. 1/2012 “1. All'articolo 119 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni: a) al primo comma sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea»; b) al sesto comma, secondo periodo, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio»”.

⁽¹⁸⁾ In argomento D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *Federalismi* n. 12/2012.

⁽¹⁹⁾ Sul Trattato Fiscal Compact e sul percorso di riforma della *governance* economica europea nel quale si inserisce il Six Pack v. su questa Rivista consultabile sul sito www.federalismi.it: D. MORGANTE, *Note in tema di “Fiscal Compact”*, *Federalismi* n. 7/2012, F. CORONIDI, *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il Patto Europlus*, *Federalismi* n. 5/2012; R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea il pareggio di bilancio in Costituzione*, *Federalismi* n. 4/2012. V. inoltre F. NUGNES, *Il Fiscal Compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, *Forum di Quaderni Costituzionali*, marzo 2012, www.forumcostituzionale.it; L. LUNGI, *Governance europea 2011-2012*, www.contabilita-pubblica.it; L. ALLA, *Verso una nuova governance economica della UE, novembre 2011*, www.amministrazionein.cammino.luiss.it; Banca Centrale Europea, *La riforma della Governance economica nell'area dell'Euro: elementi essenziali*, *Boll. BCE* marzo 2011, pp. 105-126; Camera dei Deputati, Servizio Studi, *Dossier n. 551*, www.camera.it; Camera dei Deputati – Ufficio Rapporti con l'Unione Europea, XVI legislatura, *La riforma della governance economica dell'UE – Dossier n. 189*, 23 novembre 2011, www.camera.it; Senato della Repubblica - Servizio affari internazionali - Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea, XVI legislatura, *Il Consiglio europeo del 9 dicembre 2011 e la nuova Governance economica – Dossier 81/DN*, 13 dicembre 2011, www.senato.it; Senato della Repubblica - Servizio del Bilancio, XVI legislatura, *La riforma della Governance economica europea. Un'analisi preliminare – Dossier 36*, ottobre 2010, www.senato.it.

verosimilmente chiamata a uno sforzo ancor più pervasivo di analisi e comprensione degli aspetti anche più tecnici e dei risvolti anche meno evidenti e immediati delle leggi importanti nuovi oneri finanziari, al fine di poterne decifrare tempestivamente l'effettivo impatto sulle finanze pubbliche e di poter assumere con adeguata consapevolezza ogni conseguenziale decisione.

BIBLIOGRAFIA

P. Canaparo, *La legge costituzionale n. 1 del 2012: la riforma dell'articolo 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica*, Federalismi n. 13/2012, www.federalismi.it

F. Coronidi, *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il Patto Europlus*, Federalismi n. 5/2012, www.federalismi.it

R. Dickmann, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, Federalismi n. 10/2012

R. Dickmann, *Le regole della governance economica europea il pareggio di bilancio in Costituzione*, Federalismi n. 4/2012

A. Monorchio, L.G. Mottura, *Compendio di Contabilità di Stato*, Bari, 2011, 152 e ss.

D. Morgante, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in Federalismi n. 12/2012

Camera dei deputati - XVI Legislatura - Servizio Studi - Dipartimento istituzioni, Dossier n. 551 del 4.10.2011, Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale - A.C. 4620 e abb., www.camera.it

Senato della Repubblica - XVI leg. - Servizio Studi - Dossier n. 322 del dicembre 2011 - Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale - Disegni di legge costituzionale AA.SS. nn. 3047, 2834, 2851, 2881, 2890 e 2965, www.senato.it