

Diritto Amministrativo

a cura di Adolfo Angeletti

con Roberto Caranta e Mariano Protto

Copertura finanziaria

Corte costituzionale, 17 ottobre 2013, n. 241 – Pres. Silvestri – Red. Carosi – Presidente del Consiglio dei Ministri (Avv. Gen. Stato) - Regione Abruzzo (avv. Franco).

Contabilità e bilancio dello Stato e delle Regioni – Sana gestione finanziaria – Principio di copertura finanziaria – Rapporti con il principio di equilibrio di bilancio

Il principio di tutela degli equilibri di bilancio contenuto nell'art. 81, comma 4, Cost. impedisce di estrapolare dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo. Questa regola è posta a presidio della sana gestione finanziaria, dal momento che la sottrazione di componenti attive [quali le economie di spesa] dall'aggregato complessivo il quale determina il risultato di amministrazione rende incerto e mutevole il risultato stesso, con ciò pregiudicando intrinsecamente la stabilità del bilancio. Non è possibile l'utilizzazione di un'economia di stanziamento proveniente dall'esercizio 2012 nel successivo esercizio 2013. Inoltre, sotto il profilo del mutamento di destinazione, è illegittima la ricollocazione di risorse finanziarie destinate al settore sanitario verso funzioni diverse. L'illegittimità risulterebbe aggravata dal fatto che non sarebbe ancora definita la situazione del debito sanitario pregresso, il quale «incide tuttora sullo stato del patrimonio e sulla corretta gestione della

liquidità delle aziende sanitarie». È proprio la riprogrammazione in esame ad essere lesiva del precetto costituzionale invocato. Infatti, l'economia di bilancio relativo ad esercizi precedenti, ed in particolare quella di stanziamento, è intrinsecamente incompatibile con il concetto di riprogrammazione.

Contabilità e bilancio dello Stato e delle Regioni – Sana gestione finanziaria – Principio di copertura finanziaria – Principio dell'unità di bilancio

Un altro principio desumibile dall'art. 81, comma 4, Cost., è quello dell'unità di bilancio. Esso è esplicitato dall'art. 24, comma 1, L. 31 dicembre 2009, n. 196 (“Legge di contabilità e finanza pubblica”) e prescrive che il bilancio non può essere articolato in maniera tale da destinare alcune fonti di entrata a copertura di determinate e specifiche spese, salvi i casi di espresso vincolo disposti dalla legge per alcune tipologie di entrate (tributi di scopo, mutui destinati all'investimento, fondi strutturali di provenienza comunitaria, ecc.). Se tale principio risulta indefettibile nell'ambito del singolo esercizio di competenza, a maggior ragione esso preclude che economie di spesa di esercizi precedenti possano essere trasferite a quello successivo attraverso una sorta di vincolo postumo, privo di qualsiasi fondamento normativo.

Per il testo della sentenza v. www.cortecostituzionale.it.

Regole di copertura finanziaria e pareggio di bilancio

Andrea Crismani*

Con il presente scritto si analizza il recente filone giurisprudenziale che si è formato a cavallo della vigenza delle “vecchie” regole tracciate dall'art. 81 Cost. (nella versione del 1948) e di quelle che si accingono a valere con la “nuova” versione dell'art. 81 Cost. (del 2012 ad effetti differiti dal 2014 in poi) e che è improntato verso una rinnovata lettura della regola della copertura finanziaria in funzione della realizzazione dell'equilibrio di bilancio.

Sebbene si individuino alcuni importanti aspetti critici riconducibili alla necessaria discontinuità tra il vecchio e il nuovo testo dell'art. 81 Cost. e ai diversi significati della regola dell'equilibrio di bilancio, il pregio di questo filone giurisprudenziale è di aver elaborato varie fattispecie di vizi di inattendibilità delle previsioni di bilancio.

* Il contributo è stato sottoposto, in forma anonima, alla valutazione di un referee.

Premessa

Con la L. cost. 20 aprile 2012, n. 1 (“Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”) di “attuazione” delle istanze europee derivanti dalla riforma del Patto di stabilità e crescita, dall’accordo internazionale *Fiscal compact* (o Patto di bilancio) e dal Patto *Euro-plus*, il legislatore nazionale ha novellato gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost., introducendo nell’ordinamento nazionale un principio di carattere generale, secondo il quale tutte le amministrazioni pubbliche devono assicurare l’equilibrio tra entrate e spese del bilancio e la sostenibilità del debito, nell’osservanza delle regole dell’Unione europea in materia economico-finanziaria¹.

Il nuovo contesto costituzionale di regole e vincoli finanziari ed economici formalmente prende corpo a partire dall’esercizio finanziario relativo all’anno 2014. Tuttavia, già nel corso degli anni 2012 e 2013, si sono intraviste alcune importanti anticipazioni dirette a dare maggiore effettività al principio della copertura finanziaria in funzione della realizzazione dell’equilibrio di bilancio. Esse s’individuano: 1) nei documenti della programmazione che investono il ciclo del bilancio statale; 2) nella tecnica collaborativa mediante il sistema e il potenziamento dell’attività di controllo e referral della Corte dei conti e 3) nella tecnica giustizialista con il sistema dell’impugnativa governativa delle leggi regionali in materia di spesa che trova, appunto, esito in numerose sentenze della Corte costituzionale riguardanti l’art. 81, comma 4, Cost.

La sentenza Corte cost., 17 ottobre 2013, n. 241, offre importanti spunti di riflessione poiché si pone a cavallo della vigenza delle “vecchie” regole tracciate dall’art. 81 Cost. (nella versione del 1948) e di quelle che si accingono a valere con la “nuova” versione dell’art. 81 Cost. (del 2012 ad effetti differiti dal 2014 in poi). La Corte costituzionale ha espresso alcuni orientamenti che anticipano i contenuti delle modifiche costituzionali o comunque danno una rinnovata lettura alla regola della copertura finanziaria in funzione della realizzazione dell’equilibrio di bilancio.

Vi è, infatti, la sensazione che la domanda di giustiziabilità² della regola generale della sana gestione finanziaria nei confronti delle pubbliche amministrazioni, e nello specifico le istanze di rispetto e di tutela della regola della copertura finanziaria nelle leggi fi-

nanziarie regionali e financo nelle leggi di bilancio regionale³, sia aumentata per effetto di una serie di fattori.

Il primo fattore è dato dalla forza dominante dell’attività finanziaria che non è più esclusivamente volta a garantire lo svolgimento delle funzioni pubbliche dello Stato o ad assicurare il soddisfacimento dei bisogni pubblici o, ancora, a dare attuazione al programma di governo, ma diviene essa stessa programma di governo ed è soggetta a condizionamenti esterni, in particolare dell’Unione europea. Essa non svolge più un ruolo subalterno rispetto all’attività amministrativa o anche a quella legislativa che in precedenza le si riconosceva (in quanto offriva i mezzi materiali per la sua realizzazione), ma un ruolo principale consistente nella necessità di garantire il risanamento finanziario, il contenimento delle spese, la stabilità monetaria⁴.

Il secondo fattore riguarda la riconfigurazione del governo della finanza pubblica a livello nazionale ed europeo. Oltre alla forza dominante dell’attività finanziaria è da ribadire la sua appartenenza all’ambito europeo per effetto del legame che unisce le politiche economiche degli Stati e che impone che queste siano gestite unitamente a un livello superiore⁵. Le fonti che regolano l’attività finanziaria sono attratte in sede europea e i contenuti del bilancio riflettono non più scelte nazionali ma, prevalentemente, scelte europee attraverso il c.d. semestre europeo e alla delineazione “guidata” del Documento di economia e finanza. Il nuovo sistema di vigilanza e controlli derivanti dal Patto di stabilità e crescita evidenzia la riduzione dei poteri finanziari degli Stati e il mancato rispetto dei vincoli comunitari costituisce violazione sanzionabile⁶.

Il terzo fattore si enuncia nel principio della condivisione della responsabilità degli obiettivi di finanza pubblica da parte di tutte le amministrazioni pubbliche sulla base dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e dell’armonizzazione dei bilanci pubblici nel rispetto di regole comuni (in particolare i principi contabili).

La domanda di giustiziabilità trova conferma nell’incremento di pronunce della Corte costituzionale avutesi nel corso degli ultimi due anni⁷, che forniscono, infatti, una lettura evolutiva dell’art. 81, comma 4,

¹ Va ricordato che la regola del pareggio di bilancio (*Golden rule*) voluta e imposta dalle istituzioni comunitarie è stata recepita nel nostro ordinamento come principio di equilibrio.

² Scaccia, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Riv. Tel. Giur. AIC*, 3, 2012, 2.

³ Corte cost., 28 marzo 2013, n. 70, in *Giur. Cost.*, 2013, 3, 2333; Id., 23 gennaio 2013, n. 11, *ivi*, 2013, 1, 254. Queste sentenze rappresentano una prima apertura verso la riconsiderazione della legge di bilancio come legge a contenuto sostanziale, suscettibile di scrutinio di costituzionalità sotto il profilo della congruità della copertura finanziaria e dell’attendibilità degli equilibri complessivi. In tal senso nota Santoro, *Lo scrutinio di costituzionalità della legge di bilancio*, in *Giust. Amm.*, 11, 2013, 2.

⁴ Perez, *La finanza pubblica in Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale* a cura di Cassese, I, Milano, 2003, 2^a ed., 629 e segg.

⁵ Perez, *L’evoluzione della decisione finanziaria*, in *Riv. Giur. Mezzogiorno*, XXV, 2011, 4, 1129.

⁶ Perez, *op. cit.*, 1128-9.

⁷ Nel 2012: Corte cost., 20 dicembre 2012, n. 309, in *Giust. Cost.*, 2012, 6, 476; Id., 30 luglio 2012, n. 214, *ivi*, 4, 3097; Id., 30 luglio 2012, n. 212, *ibid.*, 3056; Id., 19 luglio 2012, n. 192, *ivi*, 3, 2768; Id., 25 maggio 2012, n. 131, *ivi*, 3, 1832; Id., 10 maggio 2012, n. 115, *ivi*, 3, 1671 e Id., 28 marzo 2012, n. 70, cit. Nel 2013: oltre alla sentenza in commento, anche Corte cost., 9 luglio 2013, n. 181, in *www.cortecostituzionale.it*, 2013; Id., 5 aprile

Cost. nella versione del 1948 («ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte»)⁸.

Appare, almeno a prima vista, che il giudice delle leggi abbia anticipato attraverso il principio della copertura finanziaria la modifica costituzionale. Nella nuova versione dell'art. 81 il principio della copertura finanziaria delle leggi di spesa si colloca al comma 3 e prevede che «ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte». Esso si misura con i due principi non espressamente previsti nella versione originaria che sono l'equilibrio tra entrate e spese del proprio bilancio-pareggio di bilancio previsto al comma 1 e la sostenibilità del debito pubblico contenuta al comma 2. Il principio della copertura finanziaria delle leggi di spesa si misura anche con la mancata riproposizione del divieto di introdurre, con la legge di bilancio, nuovi tributi e nuove spese previsto dal comma 3 dell'art. 81 Cost. nella versione del 1948. Infatti, l'abolizione di tale divieto eleva il rango legislativo della legge di bilancio da “formale” a “sostanziale”. Ora è ancora più evidente come la versione originaria avrebbe fatto intendere che l'obbligo di copertura fosse solo a carico di leggi che non sono la legge di bilancio — né statale né regionale — e dunque sembrerebbe non ricondurre a tale principio quell'altro che si qualifica come principio del pareggio ovvero dell'equilibrio⁹. In effetti, prima della riforma del 2012 la legge di bilancio era l'unica legge sottratta all'obbligo di copertura e l'unico equilibrio richiesto era quello contabile¹⁰.

La metamorfosi dell'attività finanziaria

La finanza è un “problema” economico, politico, ma anche giuridico. Lo dimostrano le fattispecie della copertura finanziaria delle leggi di spesa, del pareggio di bilancio e dell'equilibrio tra entrate e spese.

Il principio di copertura finanziaria costituisce la garanzia costituzionale della responsabilità politica correlata ad ogni autorizzazione legislativa di spesa, è espressamente previsto dalla Costituzione (art. 81, comma 4, Cost. versione del 1948 e comma 3 versione del 2012), rientra tra i principi di coordinamento finanziario al quale sono tenuti tutti gli enti in cui si

articola la Repubblica (art. 114 Cost.) e si pone in piena sintonia con i criteri di convergenza europea¹¹. La giurisprudenza costituzionale e la dottrina hanno avuto occasione di pronunciarsi sulle problematiche connesse alla sua applicazione sin dagli inizi del suo funzionamento. In particolare, s'indagava sul legame sistematico tra il principio di copertura finanziaria e il divieto di introdurre, con la legge di bilancio, nuovi tributi e nuove spese, portando inevitabilmente il discorso sul rapporto tra il principio di copertura finanziaria e il principio del pareggio di bilancio¹².

Storicamente il pareggio di bilancio è stato visto piuttosto come obiettivo politico che investe la responsabilità politica del Governo e del Parlamento, riguarda cioè le dinamiche della relazione fiduciaria¹³. La giurisprudenza costituzionale ha faticato ad attribuirgli cogenza in termini di obbligo giuridico¹⁴. Dapprima lo si riconosceva nella versione contabile e successivamente gli fu data la veste sostanziale di tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra entrate e spese (e non già l'automatico pareggio di bilancio) riconoscendone la giustiziabilità, limitata però dall'insindacabilità degli aspetti di politica economica.

Ora, con la modifica dell'art. 81, ma anche degli artt. 97 e 119, è introdotto il principio dell'equilibrio di bilancio tra entrate e spese. Il tema della discussione si sposta sulla distinzione tra il pareggio di bilancio e l'equilibrio di bilancio tra entrate e spese e sul rapporto con la regola della copertura. Il pareggio di bilancio si distingue dall'equilibrio per rimarcare la differenza tra la regola contabile (il pareggio) e il principio di gestione della politica economica nazionale (l'equilibrio tra entrate e spese), laddove l'equilibrio tra entrate e spese assume la funzione di vincolo alle politiche di governo, e non costituisce più requisito di costituzionalità della legislazione di spesa a meno che la relativa infrazione si risolva anche in vizio della relativa copertura finanziaria¹⁵. Inoltre, superata l'obiezione dell'imprecisione terminologica o confusione tra pareggio ed equilibrio, che poco significa se non è ulteriormente dettagliata con appropriata aggettivazione e precisazione circa il tipo di risorse utilizzabili a tal fine¹⁶, l'equilibrio tra entrate e spese si delinea in vario modo a seconda dei soggetti tenuti a farne applicazione¹⁷, al tipo di contabilità conside-

2013, n. 60, *ibid.*; Id., 28 marzo 2013, n. 51, in *Dir. & Giust.*, 2013; Id., 26 febbraio 2013, n. 28, in *Giust. Cost.*, 2013, 5, 1146; Id., 15 febbraio 2013, n. 26, *ivi*, 1, 402 e Id., 14 febbraio 2013, n. 18, *ibid.*, 291.

⁸ In particolare, a cominciare dalla sentenza della Corte n. 192/2012, cit.

⁹ Buzzacchi, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, in *Riv. Tel. Giur. AIC*, 4, 2012, 8.

¹⁰ Brancasi, *L'obbligo della copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81 Cost.* Nota a Corte Costituzionale, 10 maggio 2012, n. 115, in *Giur. Cost.*, 2012, 3, 1693.

¹¹ Pieroni, *La finanza pubblica nella giurisprudenza costituzionale*, in *www.cortecostituzionale.it*, 11.

¹² Sull'argomento, in particolare, Brancasi, *L'obbligo della copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81*

Cost. Nota a Corte Costituzionale, 10 maggio 2012, n. 115, cit., 1685 e segg.

¹³ Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, 451.

¹⁴ Corte cost., 10 gennaio 1966, n. 1; Id., 17 ottobre 1992, n. 384, in *Giur. it.*, 1992, I, 1, 403.

¹⁵ Dickmann, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *www.federalismi.it*, 4, 2012, 43, e Buzzacchi, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, cit., 10.

¹⁶ Brancasi, *L'obbligo della copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81 Cost.* Nota a Corte Costituzionale, 10 maggio 2012, n. 115, cit., 1693.

¹⁷ Pieroni, *Gli strumenti nazionali di coordinamento della finanza pubblica: aspetti giuridici*, in *Riv. Corte Conti*, 2013, 433. La

rata¹⁸ e in termini di vincoli quantitativi. Per quanto attiene il primo aspetto, in ragione dei diversi livelli di governo per il bilancio dello Stato, esso è declinato in termini strutturali, mentre per i bilanci degli enti territoriali è declinato in termini nominali. Per quanto riguarda il secondo aspetto, i principi contabili del D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, in particolare il principio n. 15 dell'equilibrio di bilancio, prevedono che il rispetto del principio di pareggio finanziario invero non basta per soddisfare il principio generale dell'equilibrio del sistema di bilancio di ogni pubblica amministrazione, il quale ultimo è più ampio del primo, poiché «il principio dell'equilibrio di bilancio deve essere inteso in una versione complessiva ed analitica del pareggio economico, finanziario e patrimoniale che ogni amministrazione pubblica pone strategicamente da dover realizzare nel suo continuo operare nella comunità amministrata». Per quanto riguarda il terzo aspetto è la legge rinforzata, la L. 24 dicembre 2012, n. 243, che ne fornisce una definizione tecnica; in questa sede ci si limita a notare che l'equilibrio, diversamente dalla nozione di pareggio, non indica una situazione di statica equivalenza contabile fra entrate e spese, ma va inteso in senso dinamico e valutato in senso elastico e deve, perciò, ritenersi rispettato anche in presenza di un disavanzo giustificato dagli effetti di un ciclo economico avverso.

La giustiziabilità della regola della copertura di bilancio

Storicamente la previsione di vincoli giuridicamente azionabili alle scelte di bilancio poneva il problema di circoscrivere eccessivamente lo spazio di negoziazione tra Governo e Parlamento e rischiava di marginalizzare il ruolo delle opposizioni parlamentari¹⁹. È ben evidente che allo stato attuale le decisioni di bilancio non sono più consegnate alla dinamica dell'esclusiva relazione fiduciaria tra il Governo e Parlamento nazionale. Gli equilibri vanno rivisti alla luce dei vincoli europei a seguito dell'ampia revisione e del potenziamento della *governance* dell'Unione europea che, attraverso la Commissione e il Consiglio, interloquisce con i governi nazionali e impone a questi di tenere informati e coinvolti i parlamenti (nazionali) sulle politiche di bilancio assunte. Inoltre l'evoluzione del quadro istituzionale (nazionale) rende la ricerca di tale equilibrio ancor più complessa, dovendosi tenere nel debito conto i principi di autonomia finanziaria riconosciuti agli enti decentrati. L'asimmetria che si è venuta a generare a seguito della riconfigurazione europea del potere finanziario è data dalla responsabilità

finanziaria di fronte all'Unione europea, che è attribuita esclusivamente allo Stato, e dalla distribuzione all'interno della Repubblica dei poteri tra i diversi livelli di governo, che genera elevata spesa e ampi disavanzi. A ciò si aggiunga che per effetto dello spostamento di attribuzioni ai livelli di governo territoriali (regionali e locali) si sono progressivamente ridotte la significatività e l'importanza del bilancio dello Stato sia nella gestione sia nell'allocatione delle risorse.

L'architettura finanziaria tracciata dalla legge sulla contabilità e finanza pubblica, da quella sul federalismo e dai decreti sull'armonizzazione dei bilanci enuncia il principio della condivisione della responsabilità degli obiettivi di finanza pubblica da parte di tutte le amministrazioni pubbliche sulla base dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica.

Le regole sulla copertura, sul pareggio e sull'equilibrio²⁰, sotto varie forme, emergono come obbligazioni giuridicamente rilevanti, soggette a sanzione costituzionale qualora si riscontrino i presupposti della illegittimità di disposizioni normative, e a sanzioni europee secondo i meccanismi di sorveglianza preventiva e successiva.

La precettività del vincolo giuridico dell'art. 81 Cost., «riguarda i rapporti tra istituzioni e coinvolge le attribuzioni dei diversi organi e poteri che sono chiamati a vigilare sull'osservanza delle norme finanziarie della Costituzione: la Corte dei conti, la Corte costituzionale, il Governo, il Presidente della Repubblica nell'esercizio del potere di rinvio delle leggi con richiesta di riesame, ai sensi dell'art. 74 della Costituzione»²¹.

L'accesso alla giustiziabilità innanzi alla Corte costituzionale può avvenire in via incidentale o in via principale.

Nella prassi la violazione dell'obbligo di copertura è denunciato in via incidentale dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità degli atti non aventi forza di legge e in sede di giudizio di parificazione sul Rendiconto generale dello Stato e delle Regioni a Statuto speciale. Tuttavia tale forma di azione è recessiva rispetto a quella promossa in via diretta ad istanza del Governo nei confronti delle disposizioni regionali. L'azionabilità della violazione del parametro sulla copertura delle leggi di spesa essenzialmente funziona come meccanismo di controllo statale sulle finanze regionali per la diretta incidenza di questi sull'equilibrio generale delle finanze pubbliche e sul rispetto dei vincoli comunitari²². Questa forma di controllo attraverso la proposizione del ricorso è

regola dell'equilibrio del bilancio era già operante nei confronti delle Regioni in base all'art. 5, comma 1, D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 170.

¹⁸ Santoro, *Lo scrutinio di costituzionalità della legge di bilancio*, in *Giust. Amm.*, 11, 2013, 5.

¹⁹ Scaccia, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit., 3.

²⁰ Per una distinzione tra pareggio ed equilibrio si rinvia al principio contabile n. 15 Allegato al D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118.

²¹ Scaccia, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit., 3.

²² Scaccia, *op. cit.*, 3-4.

essenzialmente un atto politico condizionato dal grado di affinità esistente fra Esecutivo nazionale e Giunte regionali. Non c'è, dunque, alcuna garanzia che identiche violazioni delle regole di bilancio da parte di Regioni diverse siano identicamente rilevate²³.

Lo statuto della copertura finanziaria

Attraverso una lettura sistematica delle pronunce della Corte costituzionale si colgono gli elementi definitori della regola della copertura finanziaria che sono rilevanti sul piano dell'ordinamento contabile per i legislatori statale e regionali, i quali dovranno avere cura nell'osservarli²⁴. Si configura una sorta di "statuto della copertura finanziaria"²⁵ che fornisce un'interpretazione avanzata dell'art. 81 Cost., e considera il parametro della copertura finanziaria come strumentale al mantenimento dell'equilibrio finanziario, cioè come principio posto a tutela degli equilibri di bilancio che, invece, ora è diventato un valore autonomo direttamente garantito attraverso le nuove regole definitorie dell'art. 81 Cost. versione del 2012 e della legge n. 243/2012²⁶.

Per quanto riguarda l'ambito di operatività, il principio della copertura si attesta a principio dello Stato-ordinamento e quindi, al complesso delle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato²⁷. Pertanto ad esso non sfuggono le norme regionali, ivi incluse quelle delle Regioni e Province ad autonomia differenziata²⁸.

Per quanto attiene alla precettività, il principio opera direttamente²⁹, a prescindere dall'esistenza di norme interposte e, spesso è accompagnato da specificazioni tecniche rinvenibili nella legge n. 196/2009 (artt. 17 e 24).

L'aspetto di rilievo dello "statuto della copertura finanziaria" è dato da una serie di pronunce che hanno dettato i principi e le regole di tecnica e di prudenza contabile, l'inosservanza delle quali sarebbe idonea a qualificare gli estremi della violazione dell'obbligo di copertura che, secondo questo filone giurisprudenziale³⁰, ha la funzione, e sarebbe altresì in grado, di garantire l'equilibrio del bilancio³¹.

In dettaglio si prevede che: a) il principio della previa copertura della spesa in sede legislativa è indero-

gabibile, e non può essere demandata agli organi di gestione in sede diversa e in un momento successivo da quello indefettibilmente previsto dall'art. 81, comma 4, Cost.³²; b) la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale e in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare anche per gli esercizi futuri³³; c) la copertura di nuove spese deve essere ancorata a criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare³⁴; d) la tecnica di copertura esige una analitica quantificazione a dimostrazione della sua idoneità; e) la dichiaratoria di assenza di un onere non vale di per sé a rendere dimostrato il rispetto dell'obbligo di copertura³⁵; f) la copertura deve essere sempre valutata *ex ante*, e deve essere credibile e ragionevolmente argomentata secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile, di conseguenza: g) non può essere consentita la c.d. copertura *ex post*, in quanto quest'ultima non corrisponde all'affermata congruità delle risorse impiegate per la specifica finalità del riequilibrio³⁶, ma: h) solo per le spese continuative e ricorrenti è consentita l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio regionale annuale, in coerenza con quanto previsto — tra l'altro — dall'art. 3, comma 1, D.Lgs. 28 marzo 2000, n. 76³⁷.

L'altro aspetto dello "statuto" riguarda l'enunciazione di un numero di varianti che possono dar luogo a ipotesi contrarie alla regola sulla copertura, la quale secondo l'interpretazione avanzata della giurisprudenza costituzionale, a cavallo dell'entrata in vigore della riforma costituzionale, scruta la regola dell'equilibrio finanziario.

Una prima ipotesi è rinvenibile nell'avanzo di amministrazione e da questo tipo di copertura si ricava il precetto che il principio di tutela degli equilibri di bilancio contenuto nell'art. 81, comma 4, Cost., impedisce di estrapolare dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo. 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

²³ Scaccia, *op. cit.*, 5.

²⁴ Pieroni, *La giurisprudenza costituzionale 2012 e 2013 in tema di obbligo di copertura (art. 81, quarto comma, Cost.)*, in *www.cortecostituzionale.it*, 5.

²⁵ Buzzacchi, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, cit., 8.

²⁶ Santoro, *Lo scrutinio di costituzionalità della legge di bilancio*, cit., 5.

²⁷ Ci si riferisce alle amministrazioni pubbliche individuate dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, comma 3, legge n. 196/2009.

²⁸ Corte cost., 15 febbraio 2013, n. 26, cit., nonché, *ex plurimis*, Id., 18 giugno 2008, n. 213, in *Giur. Cost.*, 3, 2374.

²⁹ Così ancora Corte cost., 15 febbraio 2013, n. 26, cit.

³⁰ Corte cost., 15 febbraio 2013, n. 26, cit.; Id., 14 febbraio 2013, n. 18, cit.; Id., 28 marzo 2012, n. 70, cit.

³¹ L'opera sistematica è di Pieroni, *La giurisprudenza costituzionale 2012 e 2013 in tema di obbligo di copertura (art. 81, quarto comma, Cost.)*, cit., 5-19.

³² Corte cost., 19 luglio 2012, n. 192, cit.

³³ Corte cost., 14 febbraio 2013, n. 18, cit.; Id., 19 luglio 2012, n. 192, cit.; Id., 25 maggio 2012, n. 131, cit.; Id., 10 maggio 2012, n. 115, cit.; Id., 28 marzo 2012, n. 70, cit.; Id., 1 aprile 2011, n. 106, in *Giur. Cost.*, 2011, 2, 1447; Id., 17 marzo 2010, n. 100, *ivi*, 2010, 2, 115.

³⁴ Corte cost., 19 luglio 2012, n. 192, cit.; 1 aprile 2011, n. 106, cit.; Id., 17 marzo 2010, n. 100, cit.

³⁵ Corte cost., 14 febbraio 2013, n. 18, cit.; Id., 10 maggio 2012, n. 115, cit.

³⁶ Corte cost., 15 febbraio 2013, n. 26, cit.

³⁷ Corte cost., 15 febbraio 2013, n. 26, cit.

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 successivo³⁸. Qualora si tratti dell'avanzo di amministrazione presunto, relativo a fondi vincolati, soggetto ad un regime eccezionale³⁹ che permette di appostare a copertura di voci di spesa del bilancio di previsione, esso può essere invocato solo ove sia resa ragione del vincolo normativo esistente e della sua effettiva osservanza⁴⁰.

Una seconda ipotesi è data dalle economie di spesa e soggiace alle stesse regole previste per gli avanzi di amministrazione. La giurisprudenza nota che 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 pregressi⁴¹.

Infatti, nella sent. n. 241/2013, è rilevata l'illegittimità costituzionale della legge finanziaria regionale dell'Abruzzo per il 2013⁴², nella parte in cui la Regione aveva utilizzato, nell'esercizio 2013, un'economia di stanziamento proveniente dall'esercizio 2012. Sempre tramite la medesima disposizione, la Regione aveva operato un mutamento di destinazione di una somma rispetto alla finalità originaria (quella della copertura dei debiti sanitari di cui all'art. 2, comma 98, L. 23 dicembre 2009, n. 191, che sarebbe trasferita al finanziamento del servizio di trasporto pubblico regionale). In sostanza si configura una distrazione di risorse dell'esercizio precedente e destinate al settore sanità. Secondo la Corte «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». Infatti, la sottrazione di componenti attive quali le economie di spesa dall'aggregato complessivo, il quale determina il risultato di amministrazione, rende incerto e mutevole il risultato stesso, con ciò pregiudicando intrinsecamente la stabilità del bilancio.

Una terza ipotesi si individua nella violazione del principio di unità del bilancio declinato nell'art. 24, comma 1, legge n. 196/2009 ("Legge di contabilità e finanza pubblica") insieme a quelli di integrità e universalità e che la Corte, nella sentenza in commento

(ma anche in precedenti), individua come indefettibile corollario del principio di pareggio del bilancio, nella misura in cui «il bilancio non può essere articolato in maniera tale da destinare alcune fonti di entrata a copertura di determinate e specifiche spese, salvi i casi di espresso vincolo disposti dalla legge per alcune tipologie di entrate (tributi di scopo, mutui destinati all'investimento, fondi strutturali di provenienza comunitaria, ecc.)». Infatti, se «tale principio risulta indefettibile nell'ambito del singolo esercizio di competenza, a maggior ragione esso preclude che economie di spesa di esercizi precedenti possano essere trasferite a quello successivo attraverso una sorta di vincolo postumo, privo di qualsiasi fondamento normativo».

Una quarta ipotesi si rinviene nell'imprudente, inaffidabile e non appropriata stima del gettito di (futura) entrata mettendo in dubbio la credibilità di questa tipologia di copertura.

Una quinta tipologia è rinvenibile negli oneri da coprire con il ricorso al mercato finanziario, laddove accade che la legge regionale che autorizza l'accensione di nuovi prestiti non rispetti quelle norme interposte (ad esempio la L. 16 maggio 1970, n. 281, "Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario")⁴³. Nel caso le norme non specificavano l'incidenza di questi ultimi sui singoli esercizi futuri, i mezzi necessari per la copertura degli oneri, nonché il rispetto del limite percentuale del 20%, con riguardo sia alle rate di ammortamento dei mutui pregressi sia di quelli programmati per l'esercizio in corso⁴⁴. Un'ipotesi simile è data dalla copertura di fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse. Ci si riferisce alla questione del ricorso da parte delle amministrazioni pubbliche, nella gestione del proprio debito, a strumenti di finanza non tradizionale e all'effettiva osservanza del principio di copertura finanziaria con riferimento agli oneri dagli stessi derivanti. Questo tipo di contratti ha caratteristiche fortemente aleatorie, tanto più per le finanze di un'amministrazione pubblica.

Il rapporto tra il principio della copertura finanziaria e il principio dell'equilibrio di bilancio

La Corte costituzionale, a partire dalla sent. n. 70/2012 e a continuare fino alla sentenza commentata, ha fornito una interpretazione avanzata dell'art. 81 Cost. del 1948, e ne ha per qualche verso anticipata la nuova

³⁸ Corte cost., 19 luglio 2012, n. 192, cit.; Id., 28 marzo 2012, n. 70, cit.

³⁹ Su questo aspetto l'art. 187, comma 3, D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

⁴⁰ È necessario che siano indicate chiaramente le fonti normative e prodotte 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.

⁴¹ Corte cost., 17 ottobre 2013, n. 241, cit.; Id., 19 luglio 2012, n. 192, cit.; Id., 28 marzo 2012, n. 70, cit.

⁴² L.R. Abruzzo, 10 gennaio 2013, n. 2, Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2013).

⁴³ Queste norme costituiscono parametro interposto, quali norme di principio di coordinamento della finanza pubblica a cui le Regioni devono attenersi (art. 117, comma 3, 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».

⁴⁴ Corte cost., 20 dicembre 2012, n. 309, cit.

versione. Concepisce l'obbligo della copertura come garanzia dell'equilibrio di bilancio, come prescrizione del pareggio tra entrate e spese e, più in generale, come limite quantitativo alle politiche di bilancio. Tale andamento assunto dalla Corte non è andato esente da critiche e da approcci improntati alla cautela.

La critica si basa sul fatto che questo tipo di impianto posto in essere di recente dalla Corte costituzionale sia essenzialmente contrario al sistema delineato dalla Costituzione del 1948 e sia anche inutile quando riferito alle Regioni (e comunque ad enti diversi dallo Stato)⁴⁵. Secondo questa dottrina la Corte avrebbe inteso veicolare attraverso il comma 4 dell'art. 81 il vizio dell'inattendibilità delle previsioni di bilancio, il quale, secondo questo filone dottrinale è di per sé un vizio (e non perché fa venir meno la copertura) a prescindere dalla necessità di salvaguardare un qualche equilibrio di bilancio. L'inattendibilità contraddice l'idea stessa di bilancio e viola la norma che ne prevede l'approvazione da parte delle Camere su proposta del Governo (comma 1 dell'art. 81 nella versione del 1948), cioè «altera i rapporti tra l'organo di governo e l'assemblea, perché il primo coarta la volontà della seconda rappresentandogli una falsa realtà» e la norma interposta oppure la specificazione è rinvenibile nei principi contabili di cui ai D.Lgs. n. 91/2011 (in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili degli enti statali) di attuazione della legge n. 196/2009 (sulla finanza e contabilità pubblica) e D.Lgs. n. 118/2011 (in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi) di attuazione della legge n. 42/2009 (sul federalismo fiscale).

Contratti pubblici

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 25 febbraio 2014, n. 10 – Pres. Giovannini – Est. Meschino – Lucci Salvatore Impresa di Costruzioni s.r.l. (avv. Vaiano, Izzo) - Ministero per i Beni e le Attività Culturali-Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Roma ed altro (avv. Stato Aiello) ed altro.

Amministrazione pubblica – Contratti pubblici – Documentazione da produrre per l'aggiudicatario e il concorrente che lo segue in graduatoria – Non compresi fra i concorrenti sorteggiati – Termine per produrre la documentazione – Dieci giorni – Perentorietà

L'approccio di cautela prende le mosse dalla poliedricità del nuovo parametro costituzionale sull'equilibrio, il quale dovrà attendere una verifica applicativa, che «probabilmente richiederà una rilettura delle linee interpretative finora portate avanti dalla Corte costituzionale, che ne smussi il rigore e valorizzi quella elasticità che lo stesso ordinamento conferisce ai vari significati dell'equilibrio dei bilanci»⁴⁶.

Emerge una certa discontinuità tra il vecchio e il nuovo testo dell'art. 81 Cost.⁴⁷ L'equilibrio di bilancio nella versione modificata dell'art. 81 è diventato un valore autonomo direttamente garantito attraverso le nuove regole definitorie e non va più scrutinato attraverso il parametro della copertura finanziaria, poiché il parametro della copertura finanziaria non coincide con il principio di equilibrio essendo il primo riferito ad un saldo di natura finanziaria ed il secondo ad un saldo di natura economica⁴⁸.

Indubbiamente si dovranno affinare e diversificare i percorsi interpretativi. Per quanto riguarda il primo obiettivo, si dovranno affinare i percorsi interpretativi per adattare una nozione (di equilibrio) di chiara matrice economica, essendo riferita al conto consolidato compilato su dati statistici alla realtà nazionale che privilegia le definizioni giuridiche quali parametri dello scrutinio di costituzionalità⁴⁹. Sul fronte della diversificazione andrebbe considerata in modo favorevole la teoria dell'autonomia del vizio dell'inattendibilità sviluppata in termini di mancata credibilità, arbitarietà, irrazionalità, imprudenza, inaffidabilità e non appropriatezza delle previsioni di bilancio a prescindere dalla necessità di salvaguardare un qualche equilibrio di bilancio⁵⁰.

L'art. 48, comma 2, D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, va interpretato nel senso che l'aggiudicatario e il concorrente che lo segue in graduatoria, non compresi fra i concorrenti sorteggiati ai sensi del comma 1 del medesimo articolo, devono presentare la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa, di cui al comma 1, entro il termine perentorio di dieci giorni dalla richiesta inoltrata a tale fine dalle stazioni appaltanti.

Amministrazione pubblica – Contratti pubblici – Ag-

⁴⁵ Brancasi, *L'obbligo della copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81 Cost.*, cit., 1690.

⁴⁶ Santoro, *Lo scrutinio di costituzionalità della legge di bilancio*, cit., 5.

⁴⁷ Buzzacchi, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, cit., 11.

⁴⁸ Pieroni, *Gli strumenti nazionali di coordinamento della finanza pubblica: aspetti giuridici*, Relazione al LVIII Convegno di Stu-

di, Varenna, Villa Monastero, 20-22 settembre 2012 dal tema: *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano 2013, 275.

⁴⁹ Santoro, *Lo scrutinio di costituzionalità della legge di bilancio*, cit., 6.

⁵⁰ Brancasi, *L'obbligo della copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81 Cost.*, cit., 1690.