

## PRIME OSSERVAZIONI SULLA SENTENZA N.386/2008

di Clemente Forte \*  
(12 febbraio 2009)

Merita un commento la recente sentenza della Corte Costituzionale n. 386/2008, in materia di illegittimità di una legge della Regione Calabria per violazione dell'art.117, terzo comma, Cost., in riferimento al principio dell'armonizzazione dei bilanci e del coordinamento della finanza pubblica. A parte infatti alcuni assunti tecnici che consigliano una qualche riflessione ulteriore sull'argomento, va anche considerato il potenziale valore prospettico del giudicato, nel senso che, in tempi caratterizzati da un pervasivo fervore federalistico, il pericolo da sventare è quello di travolgere o mettere in secondo piano altre norme e principi ben radicati nella nostra carta costituzionale, come meglio si vedrà in prosieguo.

L'oggetto della pronunzia consiste in una legge regionale che, nel concedere contributi da erogare in rate costanti decennali, demanda la regolazione dei relativi aspetti finanziari in termini di quantificazione degli importi e relativa copertura finanziaria alla sede della previsione di bilancio.

Nonostante l'Avvocatura, in qualità di rappresentante del ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri, abbia sollevato il contrasto della disposizione nei confronti sia dell'art.81 che dell'art.117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost. (sotto il profilo del principio del coordinamento della finanza pubblica per quest'ultimo versante), la sentenza, nell'accogliere il ricorso, fa riferimento solo al contrasto con l'art.117, terzo comma, per il profilo già esplicitato dell'armonizzazione dei bilanci e del coordinamento della finanza pubblica.

Al riguardo, una precisazione va fatta in via preliminare: in questa sede non vengono affrontate le problematiche - pur meritevoli di approfondimento e suggestivamente poste dalla sentenza in commento - relative alla configurabilità di nuovi e diversi parametri interposti ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, alla stregua della stessa giurisprudenza della Consulta: dalla famosa conclusione negativa a proposito dei regolamenti parlamentari (sentenza n. 9 del 1959) alla valutazione positiva delle leggi-delega ex art. 76 Cost. (a partire dalla risalente sentenza n. 3 del 1957) fino alle recenti pronunce sul diritto internazionale pattizio (cosiddette "sentenze CEDU", nn. 3438 e 349 del 2007).

Inquadrandolo invece l'argomento dal punto di vista della contabilità pubblica va osservato che la sentenza offre il fianco a due perplessità, peraltro strettamente connesse: sul piano delle modalità con cui è stata costruita e nel merito.

Sul piano "procedurale" essa assume a proprio fondamento in quanto interposta una norma (il comma 2 dell'art.3 del dlgs. 76/2000, legge quadro in materia di contabilità regionale) sulla cui costituzionalità si possono sollevare numerosi dubbi. Sul piano del merito la sentenza non considera il profilo essenziale, quello di cui all'art.81. Cost., e si richiama solo all'art.117, terzo comma (naturalmente per quanto attiene ai principi richiamati), tra l'altro con motivazioni che non sembrano avere molto a che vedere con la *ratio* di questi stessi principi.

Per quanto riguarda in particolare il mancato riferimento all'art.81 Cost., va rimarcato che il motivo centrale (se non unico) della illegittimità della legge regionale in esame sta proprio nella violazione di tale precetto rispetto sia al comma 3 sia al comma 4 di tale precetto: nel primo caso, perché la legge regionale - come consente peraltro la legge-quadro di contabilità regionale - carica il bilancio di una valenza sostanziale che invece la norma

costituzionale non consente<sup>1</sup>, nel secondo caso perché essa fissa un onere, ancorché non quantificato, ma non provvede alla sua copertura, demandandola ad uno strumento successivo (nella fattispecie il bilancio), anche qui sulla base di quanto consente la legge-quadro di contabilità delle regioni. Tutte questioni che, pur rilevanti, non vengono affrontate nella sentenza.

Inoltre, sempre rimanendo al merito, circa il secondo profilo, relativo al fatto che la sentenza si richiama solo all'art.117, terzo comma, Cost., la situazione appare ancor più problematica.

L'assunto del giudicato è infatti che - premesso che in base alla Costituzione l'obbligo di copertura vale anche per le regioni e che è legittimo il rinvio al bilancio sia della quantificazione dell'onere che della relativa copertura - ne consegue che l'aspetto di incostituzionalità della legge in questione rimane legato solo alla mancata indicazione dell'onere complessivo, richiesta infatti dalla citata legge di contabilità regionale n.76/2000, art.3, comma 2, giudicata dalla sentenza "norma interposta, in quanto espressiva di un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci e coordinamento della finanza pubblica (art.117, terzo comma, della Costituzione)". Ed è qui che i due citati aspetti "procedurale" e di merito della sentenza vanno a confluire in un unico discorso.

Il punto è infatti che appare difficilmente condivisibile ritenere che l'armonizzazione dei bilanci e il coordinamento della finanza pubblica implicino la quantificazione complessiva della spesa pluriennale introdotta da una legge (regionale o statale che sia). Si tratta in realtà di due questioni sostanzialmente diverse, il che rende difficile considerare in particolare l'art.3, comma 2, del d.lgs. 76/2000 come norma interposta.

Per armonizzazione dei bilanci e coordinamento della finanza pubblica, il cui principio costituzionale tra l'altro rientra tra le competenze concorrenti e non esclusive dello Stato, si intende anzitutto l'esigenza, tanto più attuale nel momento in cui si assiste ad un'accelerazione sulla strada di un assetto istituzionale improntato maggiormente al principio del federalismo, per cui i bilanci di tutti i vari enti che concorrono a formare l'ambito più ampio delle pubbliche amministrazioni siano il più possibile strutturati sulla base di criteri contabili identici (o tendenzialmente identici). Ai cultori della materia la questione è ben nota e da tempo il sistema sta tentando di cogliere l'obiettivo, al momento ancora senza grandi successi. Lo scopo della norma costituzionale in esame è peraltro non solo di carattere conoscitivo, ma anche volto a disporre quella base consolidata di conti delle pubbliche amministrazioni che consenta da un lato una più ragionata manovra di finanza pubblica in tutte le sue articolazioni a seconda dei vari livelli istituzionali e dall'altro una più efficiente gestione anche quotidiana del complesso del settore pubblico, con la possibilità, in prospettiva, di cogliere tra l'altro i flussi interni orizzontali e verticali connessi all'eventuale struttura più federale dell'assetto complessivo. Anzitutto questo significa, in sintesi, il doppio principio in questione.

Volendo ampliare la prospettiva è chiaramente possibile anche una interpretazione più sostanziale della norma, soprattutto se vista in connessione con la norma di "chiusura" di cui al primo comma dell'art.117 Cost., nel senso di obbligare la finanza pubblica al rispetto dei vincoli e degli obblighi di provenienza comunitaria: anche questo è un punto-chiave del concetto di coordinamento.

Partendo da una lettura di questo tipo appare dunque davvero poco influente dal punto di vista costituzionale se una legge regionale indichi l'ammontare complessivo della propria portata finanziaria in quanto ciò è richiesto da un presunto carattere di norma interposta della citata legge-quadro di contabilità regionale, per la parte in cui quest'ultima presenta appunto una prescrizione di questo tipo.

*Anzi, se proprio si vuol vedere il problema in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., si*

---

<sup>1</sup> Il che andrebbe soppesato anche per recenti innovazioni legislative statali, come il decreto legge n.112/2008.

*può ben sostenere che a rilevare ai fini dell'armonizzazione dei bilanci e del coordinamento della finanza pubblica è semmai l'indicazione delle quote annuali, non della spesa complessiva, obbligo che la citata legge-quadro non prevede, invece.*

La sentenza in altre parole, oltre a non tener affatto conto delle conseguenze di cui all'art.81 Cost., sembra non cogliere nel segno neanche sotto il profilo da essa stessa assunto come criterio per la decisione, la violazione cioè dei ricordati principi di armonizzazione dei bilanci e coordinamento della finanza pubblica: infatti, da un lato trascurava di considerare come essenziale ciò che tale è dal punto di vista del coordinamento della finanza pubblica, ossia l'onere annuale, e dall'altro considera invece come essenziale ciò che tale non è sotto il profilo dell'armonizzazione e del coordinamento, ossia l'indicazione dell'onere complessivo, in entrambi i casi sulla base dell'assunto circa il carattere interposto della citata legge-quadro, che prevede appunto solo l'obbligo dell'indicazione dell'onere complessivo nel caso di legge pluriennale di una regione.

Insomma, da qualsiasi parte si veda la questione, non si può sfuggire al punto per cui è l'onere del singolo anno quello che si traduce concretamente nella facoltà di impegnare e di pagare da parte delle amministrazioni e che quindi assume un ruolo-chiave ai fini della gestione dei flussi di finanza pubblica. L'onere complessivo invece è per sua natura modulabile nelle sue singole determinazioni annuali a seconda delle esigenze che si determinano nel corso del tempo e può avere un significato solo dal punto di vista della trasparenza circa l'impegno complessivo assunto dall'ente pubblico, cui è commisurato un certo prelievo di risorse, il che non ha però un grande significato dal punto di vista giuridico-contabile, ma attiene più ad un'esigenza politologica nel senso di un corretto rapporto governo-cittadini e ad una necessità di tipo finanziario di improntare la gestione ad una fisiologica programmazione di medio periodo. Ma di ciò non vi è traccia nella legge-quadro, presunta tuttavia dalla sentenza come norma-interposta e dunque assunta, nonostante le sue evidenti carenze dal punto di vista costituzionale in riferimento sia all'art.81 che allo stesso art.117, terzo comma, Cost. come criterio per giudicare la legittimità di una legge regionale.

Come già anticipato, la sentenza presenta anche un aspetto inquietante, che sta nel fatto di poter dare così la stura (o un segnale) nel senso di un nuovo orientamento, inteso a considerare le questioni contabili che si pongono in un assetto che sembra evolvere in un senso sempre più federale, non più tanto alla luce *anche* dei principi contenuti nell'art.81, ma sempre di più tenendo conto *solo* (e per di più per un verso discutibile, come si è visto) di quelli di cui al titolo V Cost. Il pericolo è in altre parole di un accantonamento progressivo della centralità dell'art.81 sulla base del presupposto che i relativi principi, riferiti essenzialmente al bilancio dello Stato, centrale per tanti decenni della storia repubblicana di questo paese in un assetto di finanza derivata, sarebbero destinati a svolgere un ruolo sempre più marginale, subentrando progressivamente quelli di cui al titolo V in un assetto di finanza decentrata.

Ora, a prescindere dal *trend* federalistico e quindi dalla progressiva centralità delle norme di cui al titolo V Cost., la questione delle sorti dell'art.81 Cost. merita un cenno particolare, in quanto avvisaglie nel senso della sua progressiva disapplicazione sono chiaramente rinvenibili in alcune recenti tendenze emerse a livello statale: lo scioglimento dell'obbligo di copertura *ex ante* in meccanismi di monitoraggio *ex post*, il conseguente spostamento della decisione dal parlamento (nella sede del varo della legge) al governo (nella sede del controllo degli effetti connessi all'applicazione della legge), la valenza sostanziale dello strumento costituito dal bilancio<sup>2</sup> e via discorrendo.

Naturalmente, sebbene questa non sia la sede per discutere dei pregi e dei limiti del sistema dell'art.81, terzo e quarto comma, da quanto sopra rilevato non deve trarsi l'impressione di una difesa acritica di tale sistema. Un sistema cioè che, se per un verso

---

<sup>2</sup> Cfr. nota precedente per il riferimento legislativo.

continua a presentare innegabili vantaggi, come l'obbligo della compensazione degli oneri proposti e la conseguente necessità di preservare nel corso dell'esercizio gli equilibri di bilancio fissati in via preventiva, d'altra parte rimane - e non poteva che essere così - un figlio del proprio tempo, un tempo cioè in cui non v'era necessità di una politica economica attiva e che non prevedeva la correzione di leggi in essere per finalità di finanza pubblica, il che rendeva sufficiente un documento come il bilancio di natura meramente formale, in tal modo finendo con l'impedire, per mezzo del pur positivo obbligo di copertura, una manovra ad esempio espansiva nel corso dell'esercizio o persino, sulla base di attuazioni successive<sup>3</sup>, nel corso della stessa decisione di bilancio con mezzi diversi da quelli di parte capitale. Ma questo non significa che i suoi aspetti positivi non vadano salvaguardati e non continuino a restare preponderanti.

Ferma rimanendo dunque l'importanza dei principi di cui al titolo V Cost., la tesi da sostenere con forza è che, anche se solo parzialmente, trova un conforto nella giurisprudenza costituzionale, è quella della centralità del principio della difesa, nel corso dell'esercizio finanziario, della scelta complessiva di finanza pubblica cristallizzata nei documenti di bilancio - e ciò a qualsivoglia livello istituzionale - di cui al combinato disposto tra terzo e quarto comma dell'art.81, Cost. Trattasi peraltro di un principio che non confligge, ma che anzi in qualche modo trova un rafforzamento nella progressiva devoluzione di quote di intervento pubblico a livello decentrato, anche sulla base della citata norma di chiusura di cui all'art.117, primo comma, Cost.

L'accento al sostegno solo parziale sinora venuto in questo senso dalla giurisprudenza costituzionale trova fondamento nel fatto che, come la sentenza qui in esame ricorda, tale giurisprudenza, nel ritenere (positivamente) applicabile anche alle regioni l'obbligo da parte anche di una norma regionale di una "esplicita indicazione" dei mezzi di copertura di oneri contestualmente previsti, ha ritenuto però compatibili con la Costituzione il "rinvio, da parte della Regione, della quantificazione delle spese continuative e ricorrenti, nonché" l'"individuazione dei relativi mezzi di copertura, al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale, secondo quanto previsto dall'art.3, comma 1, del d.lgs. n.76 del 2000)", giudicando in tal modo aderente alla carta costituzionale tale art.3, sul quale si addensano invece - come già rilevato - seri dubbi di coerenza rispetto all'art.81 Cost. e in parte all'art.117, terzo comma, Cost. per quanto dianzi esposto. Anzi, con la sentenza si è persino assunta come interposta la norma richiamata sulla contabilità regionale, che invece si limita a prevedere l'obbligo di indicare l'ammontare complessivo dell'onere consentendo la individuazione dei singoli oneri annuali ad opera delle successive leggi di bilancio, ma che appare in contrasto, per i motivi già ampiamente illustrati, con l'art.81 Cost. e con un'interpretazione sostanziale del vincolo di coordinamento della finanza pubblica, di cui al richiamato art.117, terzo comma, Cost.

In definitiva, la legge regionale in esame presenta un problema di costituzionalità perché fissa un onere la cui copertura non è contestuale, essendo essa demandata ad uno strumento peraltro non idoneo come il bilancio e questo a prescindere dall'indicazione dell'ammontare complessivo: ciò che va sottoposto all'obbligo di copertura è infatti la quota del singolo anno, come accade a livello statale, la cui legge di contabilità, quando richiede l'indicazione dell'ammontare complessivo dell'onere, non lega questa richiesta all'obbligo di copertura, che è invece è richiamato almeno per il primo triennio, in relazione alle quote del singolo esercizio del bilancio pluriennale di riferimento (art.11-*quater*, comma 1, l.468/78 e successive modificazioni ed integrazioni). La declaratoria di incostituzionalità in questione invece si basa proprio sulla mancata indicazione dell'onere complessivo, che invece non rileva ai fini dell'art.81, ma che ancor meno rileva, di conseguenza, per i motivi esplicitati, ai fini dell'armonizzazione dei bilanci e del coordinamento della finanza pubblica

---

<sup>3</sup> Il riferimento è alla norma di cui all'art.11, comma 5, della legge 468/78, e successive modificazione e integrazioni.



di cui all'art.117, terzo comma, che invece è l'unico criterio assunto dalla sentenza, che finisce così con lo stabilire o con l'assumere un legame (tra i due richiamati principi dell'art.117,terzo comma, e l'indicazione dell'ammontare complessivo dell'onere) il cui fondamento appare nella migliore delle ipotesi non dimostrato.

\* Direttore del Servizio bilancio del Senato della Repubblica.

Forum di Quaderni Costituzionali



Costituzionali