

Il «custode della finanza pubblica allargata» e gli oneri della potestà di coordinamento

di Camilla Buzzacchi *
(12 ottobre 2016)

(in corso di pubblicazione in *“le Regioni”*, 2016)

1. Premessa

La sentenza che qui si commenta presenta elementi di originalità per l'inedita lettura che compie della funzione del coordinamento della finanza pubblica; e per la fotografia che effettua del suo esercizio da parte dello Stato, i cui ritardi e le cui incoerenze pongono all'attenzione il tema della vigilanza del livello di governo centrale che, se carente, può ripercuotersi negativamente sulle situazioni contabili degli enti chiamati a rispettare gli equilibri finanziari.

La sent. n. 107/2016 ha risolto la questione di legittimità costituzionale relativa ad una disposizione della legge della Regione Molise di assestamento del bilancio di previsione dell'anno finanziario 2014: a chiusura di quell'esercizio l'art. 6, l. r. n. 25/2014 (Assestamento di bilancio di previsione della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2014), rubricato «Disavanzo di amministrazione alla chiusura dell'esercizio 2013, relativo ad anni pregressi», aveva disposto un piano di rientro del disavanzo finanziario che si sarebbe articolato lungo l'arco temporale di un decennio, quello compreso tra il 2015 e il 2024. In particolare la disposizione impugnata dallo Stato indicava un percorso di graduale riassorbimento di un disavanzo assai consistente, prevedendo che venisse ridimensionato nell'anno 2014 per un primo importo più limitato, e nel decennio 2015-2024 per entità annue più consistenti, fino alla sua estinzione. Tale norma, secondo la Presidenza del Consiglio, aveva effettuato una duplice violazione della Costituzione finanziaria: aveva disatteso il principio dell'obbligo della copertura di spesa ex art. 81, co. 3 Cost., dal momento che, nel rinviare ad esercizi successivi al 2014 la copertura del disavanzo finanziario 2013, aveva determinato un ampliamento della capacità di spesa del bilancio 2014, privo però di copertura finanziaria; e non aveva rispettato uno specifico principio in materia di coordinamento della finanza pubblica, quello rappresentato dall'art. 15, d. lgs. n. 76/2000, recante *Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni*, infrangendo così l'art. 117, co. 3, Cost., che riserva allo Stato le norme di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Si può anticipare che la decisione a cui il Giudice delle leggi approda esclude l'inosservanza di entrambe le disposizioni costituzionali e dichiara non fondata la questione sollevata sulla normativa molisana: ma, soprattutto, giustifica l'appropriatezza dell'operazione contabile adottata dalla Regione, al fine di ripristinare l'equilibrio finanziario, sulla base di criteri e di argomenti che presentano alcuni profili problematici, che qui occorre evidenziare. Poiché, tuttavia, la pronuncia è stata preceduta da alcuni altri giudizi relativi alla medesima complessa e sofferta gestione contabile, che con la pronuncia stessa giunge a conclusione, si dimostra necessaria anche la precisa ricostruzione di tali pregresse vicende: le quali, nel giudizio della Corte, hanno portato la Regione Molise da una posizione di grave inadempienza ad una, invece, di diligente risistemazione dei propri conti.

Pertanto l'attenzione va anzitutto rivolta alle gestioni contabili che erano già state oggetto di precedenti decisioni, e ciò in quanto utile alla comprensione di quei profili problematici che si intendono far risaltare: è da queste gestioni, e dalle valutazioni che dalla Corte ne

erano state compiute, che si riesce a cogliere la novità rappresentata dalla sentenza in commento, che consiste nella selezione di quei “principi” del coordinamento finanziario da impiegare, che siano idonei ad escludere che la Regione abbia compiuto la violazione nei confronti dell’art. 117, co. 3, Cost.

Ma l’analisi va altresì indirizzata agli oneri che, secondo il custode della Costituzione, spettano invece al «custode della finanza pubblica allargata»¹, ovvero allo Stato: che per la prima volta sembra chiamato a precisi doveri nell’esercizio di questa funzione, il cui inadempimento diventa causa di turbamenti per gli equilibri finanziari in generale. Questo profilo, in particolare, presenta caratteri di possibile originalità, che qui si vogliono illustrare.

Infine anche un altro aspetto della pronuncia merita considerazione: la Corte fornisce una risposta vaga e generica alla seconda censura proposta dal Governo, quella relativa al mancato rispetto del principio di copertura finanziaria, che rappresenta una questione di crescente rilevanza nella disciplina della contabilità pubblica. La soluzione con cui il Giudice costituzionale liquida il dubbio a lui sottoposto va segnalata perché essa rappresenta un’occasione mancata per definire una volta di più una tematica in merito alla quale la giurisprudenza costituzionale non è stata lineare e coerente nei tempi più recenti, ed in particolar modo da quando l’ambito su cui opera il principio della copertura si è anche esteso, ovvero dalla revisione dell’art. 81 Cost. del 2012; e che, al contrario, necessiterebbe uno statuto più chiaro e costante.

A questi nodi critici si dedicano le riflessioni che seguono: partendo dalla vicenda da cui è scaturito il giudizio, per consentire una completa comprensione delle questioni implicate.

2. Le manovre finanziarie regionali tra disavanzi e piani di rientro.

La situazione della finanza pubblica molisana era già stata oggetto di scrutinio per ben due volte nel 2013. Con sent. n. 138/2013 la legge di approvazione del rendiconto 2011 era risultata illegittima in quanto aveva proceduto a contabilizzare crediti privi di accertamento giuridico. Sul piano contabile, pertanto, il vizio della normativa discendeva dall’assenza «dei requisiti minimi dell’accertamento contabile quali la ragione del credito, il titolo giuridico, il soggetto debitore, l’entità del credito e la sua scadenza»: procedendo all’iscrizione, sul lato delle entrate, di questi crediti incerti, la Regione era riuscita ad esibire ed approvare un avanzo di amministrazione che risultava del tutto anomalo «in una Regione già da anni caratterizzata da un vincolante piano di rientro afferente al dissesto della spesa sanitaria»².

Nello stesso anno, con sent. n. 266, un nuovo artificio contabile era stato sanzionato in un giudizio in via principale: il bilancio di previsione 2013 presentava un avanzo di amministrazione presunto, funzionale ad estendere la spesa autorizzabile sulla base di coperture in realtà non suscettibili di accertamento. Così facendo la Regione Molise aveva approvato un bilancio privo di equilibrio nel suo complesso, dal momento che la spesa preventivata superava le risorse effettivamente disponibili e la parte attiva era chiaramente insussistente. La Corte aveva invitato la Regione a ripristinare l’equilibrio finanziario adottando «appropriate variazioni del bilancio di previsione», benché avesse riconosciuto che in ordine alla concreta configurazione di tali variazioni permanesse in capo all’ente «la discrezionalità nel rispetto del principio di priorità dell’impiego delle risorse disponibili per le spese obbligatorie e, comunque, per le obbligazioni perfezionate, in scadenza o scadute»: malgrado la richiamata discrezionalità, la Corte aveva precisato (come peraltro

1 Questa è l’espressione utilizzata in Corte cost. n. 107/2016, punto 3 della motivazione.

2 Corte cost. n. 138/2013, punto 3 della motivazione.

già avvenuto con la sent. n. 250 dello stesso anno) che la Regione non si trovava in alcun modo esonerata dal concreto perseguimento dell'equilibrio del bilancio³.

Ciononostante la Regione Molise non si era conformata a queste pronunce, mancando di intervenire tanto sui crediti non provati ma contabilizzati nel rendiconto, quanto sull'avanzo di amministrazione presunto, ancor meno difendibile a fronte di una situazione debitoria particolarmente grave del servizio sanitario regionale, ormai sancita dalla sottoposizione ad un ufficiale piano di rientro. Infatti la legge di approvazione del bilancio di previsione 2014 non solo non ha puntato al conseguimento del riequilibrio, che le sentt. 138 e 266 avevano posto come obiettivo obbligatorio, ma ha addirittura previsto un ulteriore avanzo di amministrazione presunto, benché non così ingente quanto quello già censurato con la seconda delle due decisioni. L'elemento singolare, in questa sequenza di negligenze, è stato il fatto che lo Stato abbia mancato di impugnare tale ultima legge di bilancio, come avrebbe potuto fare in coerenza con i ricorsi precedenti: con ciò consentendo, secondo l'analisi effettuata dalla Corte con la pronuncia del 2016, «non solo la spendita di tutte le risorse disponibili, senza il riequilibrio tendenziale del pregresso, ma anche l'ulteriore ampliamento della spesa per la quota dell'avanzo di amministrazione presunto. Veniva così a riprodursi, anzi, ad incrementarsi, un ulteriore pregiudizio all'equilibrio complessivo del bilancio regionale»⁴.

La Regione stessa ha invece provveduto ad effettuare operazioni di revisione contabile, che sono state preziose al fine di quantificare l'effettiva dimensione dei risultati finanziari delle gestioni precedenti: anche a seguito dell'intervento ispettivo del MEF, il Molise ha compiuto un riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, e con le sole risultanze emergenti dagli esercizi 2011, 2012 e 2013 si è evidenziato un disavanzo straordinario di preoccupante entità – pari ad euro 60.423.952,35 – generato dal saldo negativo frutto della revisione dei residui attivi e passivi. Tale circostanza ha reso improrogabile una variazione del bilancio di previsione 2014. Essa è stata programmata con una distribuzione temporale pluriennale ed è stata articolata secondo quanto disposto da una normativa che si è accumulata dal 2000, con il d.lgs. n. 76, fino al 2011, con il d. lgs. n. 118 recante *Disposizioni 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 delega n. 42/2009. È avvenuto, però, che la Regione abbia proceduto in maniera imprecisa ad una variazione che avrebbe voluto ricalcare l'adempimento riguardante gli assestamenti da effettuare entro il 30 giugno, collocandosi al contrario in un momento temporale diverso – la fine dell'anno – e non riuscendo così ad evitare il pregiudizio nei confronti del bilancio, per il quale l'obiettivo di riequilibrio si è dimostrato non più raggiungibile a causa delle spese ormai autorizzate ed effettuate. La manovra eccezionale disposta dalla legge di assestamento della fine del 2014 è stata quella di ricavare la quota di euro 2.423.952,35 attraverso le economie realizzate nel corso di quel particolare esercizio; e di prevedere, per la rimanente somma di 58 milioni di euro, un accantonamento annuo del 10 per cento della stessa, da utilizzare nei dieci esercizi successivi.

Qui si giunge all'oggetto della controversia da cui scaturisce la decisione. La Regione Molise, approvando in dicembre un assestamento che agli enti territoriali la disciplina del 2000 imponeva di effettuare entro il 30 giugno, avrebbe violato il principio dettato dallo Stato a fini di coordinamento finanziario. Così facendo, ha mancato anche di rispettare due ulteriori dettami: quello dell'art. 5 della medesima legge, che richiede che in ciascun bilancio annuale il totale dei pagamenti autorizzati non sia superiore al totale delle entrate di cui si prevede la riscossione, sommato alla presunta giacenza iniziale di cassa (co. 1); e

³ Corte cost. n. 266/2013, punto 3 della motivazione.

⁴ Corte cost. n. 107/2016, punto 2 della motivazione.

quello del successivo co. 2, per cui il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno possa essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare nel medesimo esercizio, purché il relativo disavanzo sia coperto da mutui e altre forme di indebitamento autorizzati con la legge di approvazione del bilancio.

Un ultimo elemento può essere utile per cogliere la portata della soluzione adottata dalla Corte: la Regione resistente ha contestato, nel difendersi, il comportamento del tutto parziale dello Stato nei suoi rapporti con le Regioni, dal momento che la legge di assestamento del Piemonte, di identico contenuto rispetto a quella molisana, non è stata oggetto di altrettanto ricorso. Come si argomenta nel prosieguo, negando in prima battuta la rilevanza di questa circostanza, il Giudice delle leggi ha finito in realtà per attribuirle peso e significato, collocando tale scelta del Governo all'interno di un più ampio orientamento poco rigoroso, le cui conseguenze vanno oltre i singoli casi di vigilanza mal operata.

3. *Coordinamento finanziario e responsabilità dello Stato: la mancata vigilanza.*

Il ragionamento sviluppato dal Giudice delle leggi parte infatti proprio da quest'ultima circostanza riferita. Pur escludendo che un'eventuale omissione di questo tenore da parte dello Stato sia idonea a far sorgere alcuna legittima aspettativa di analogo trattamento a favore di altre amministrazioni, che pure si trovassero esattamente in quella condizione, la Corte richiama un principio più volte affermato, che le permette di capovolgere quanto appena sostenuto. Già con la sent. n. 36/2004, e poi di nuovo con la 138/2013, si è dichiarato come lo Stato sia direttamente responsabile del «rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici, regole provenienti sia dall'ordinamento comunitario che da quello nazionale». Di conseguenza è sullo Stato che ricade il compito di vigilanza affinché, ai fini del concorso degli enti territoriali al rispetto degli obblighi comunitari della Repubblica ed alla conseguente realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, il disavanzo di ciascun ente territoriale non superi i limiti fissati dalle leggi finanziarie e di stabilità.

In virtù di questo ruolo lo Stato viene qualificato «custode della finanza pubblica allargata», posizione che gli impone di «*tenere comportamenti imparziali e coerenti* per evitare che eventuali patologie nella legislazione e nella gestione dei bilanci da parte delle autonomie territoriali possano riverberarsi in senso negativo sugli equilibri complessivi della finanza pubblica»⁵. Come già precisato nella sent. n. 19/2015, il coordinamento degli enti territoriali deve invero essere improntato a «canoni di ragionevolezza e di *imparzialità nei confronti dei soggetti chiamati a concorrere alla dimensione complessiva della manovra di finanza pubblica*». Così argomentando, la Corte smentisce quanto appena asserito, sostenendo che nei confronti delle leggi finanziarie regionali l'esercizio dell'impulso giurisdizionale al controllo di legittimità non possa che essere «improntato alla *assoluta imparzialità, trasparenza e coerenza dei comportamenti di fronte ad analoghe patologiche circostanze caratterizzanti i bilanci degli enti stessi*»: poiché, infatti, ogni singolo caso può incidere sul contesto più ampio, è allo Stato che spetta «tutelare gli equilibri finanziari dei singoli enti pubblici di cui all'art. 97, primo comma, Cost.», dal momento che ciascuna isolata situazione «si riverbera direttamente sulla più generale tutela degli equilibri della finanza pubblica allargata, in relazione ai quali la situazione delle singole amministrazioni assume la veste di fattore determinante degli equilibri stessi»⁶.

La denuncia nei confronti dello Stato va anche oltre. Il giudice prende atto che la vigilanza dello Stato nei confronti delle pratiche contabili adottate dalle Regioni caratterizzate da situazioni critiche non sia stata continua nel tempo, posto che per più esercizi consecutivi

⁵ Corte cost. n. 107/2016, punto 3 della motivazione.

⁶ *Ibidem*. Il corsivo è aggiunto da chi scrive.

– anche dopo l'adozione di piani di rientro sanitario – è stato consentito alle stesse di approvare bilanci di previsione e rendiconti fondati sull'applicazione di crediti non accertati; e segnala come si sia col tempo originato un contesto di sostanziale assenza di disposizioni specifiche, come è emerso dall'applicazione della legislazione quadro contenuta nel d.lgs n. 76/2000, che non ha potuto evitare che «la ripetuta adozione di simili prassi contabili fosse consentita e provocasse una tale emergenza»⁷. In questo scenario di strumenti normativi inappropriati e di inerzia e noncuranza da parte dell'ente su cui dovrebbe ricadere una pratica di vigilanza precisa e assidua – lo Stato – la Corte trova plausibile che gli enti ex art. 97 Cost., una volta effettuata la revisione dei residui ed accertato il disavanzo precedentemente sommerso, si attrezzino a «rimediare in qualche modo all'impossibilità di coprire integralmente il deficit così manifestatosi, ponendosi comunque nel solco degli indirizzi legislativi statali in materia di coordinamento della finanza pubblica non ancora vigenti ma già conosciuti al momento dell'adozione della legge regionale impugnata»⁸.

Questo complesso di asserzioni merita le prime riflessioni.

Il coordinamento della finanza pubblica appare, per la prima volta in questa decisione, nei suoi profili «onerosi» più che in guisa di prerogativa idonea a limitare le attribuzioni degli enti territoriali. Esso si presenta, diversamente da quanto proclamato da costante giurisprudenza precedente⁹, e da quanto constatato da tanta dottrina da ciò dissenziente¹⁰, come una funzione dalla quale discendono responsabilità, rispetto alle quali un orientamento non continuativo e trascurato da parte dello Stato produce effetti deleteri sull'intero sistema di finanza pubblica, di cui lo Stato stesso viene definito il «custode». La funzione di «custode» finisce per rendere quasi secondarie le responsabilità degli enti, dal momento che le loro violazioni della disciplina contabile appaiono più da imputare alla discontinua vigilanza dello Stato che a decisioni di amministrazioni dotate di autonomia: si giunge addirittura ad addebitare allo Stato il fatto di aver «consentito alle stesse di approvare bilanci di previsione e rendiconti fondati sull'applicazione di crediti non accertati

7 Corte cost. n. 107/2016, punto 4 della motivazione.

8 *Ibidem*.

9 Risulta impossibile richiamare la copiosa giurisprudenza che ha consolidato la portata della funzione di coordinamento della finanza pubblica: si rinvia allo studio di I. RIVERA, *Il coordinamento della finanza pubblica nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale (2002-2015)*, in www.cortecostituzionale.it, 2015, che copre un arco di tempo quasi esaustivo per comprendere l'interpretazione sviluppata dal Giudice delle leggi. Si veda anche, fino al 2011, M. PIERONI, *La finanza pubblica nella giurisprudenza costituzionale*, in www.cortecostituzionale.it, 2011.

10 Ampia è la letteratura che ha denunciato il taglio statalista, nell'interpretazione della Corte costituzionale, della potestà di coordinamento finanziario. Si veda anzitutto A. BRANCASI, *Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario*, in questa *Rivista*, 2008, p. 1235 ss., laddove più volte constatata indirizzi di fondo volti ad accentuare, in senso statalista, orientamenti consolidati. Ma a questa posizione si aggiungono ancora A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, Relazione al Convegno di Studi Amministrativi *Il federalismo alla prova dei decreti delegati*, Varenna, 22-23-24 settembre 2011; ID., *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Diritto pubblico*, 2011, n. 2; ID., *Ambito e regole del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: il quadro costituzionale*, in L. Cavallini Cadeddu (a cura di), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Napoli, 2011; G. RIVOCCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012; A. BRANCASI, *Il coordinamento finanziario in attesa della legge sul concorso delle autonomie «alla sostenibilità del debito complessivo delle pubbliche amministrazioni»*, in questa *Rivista*, 2012, p. 1138 ss.; M. PIERONI, *Gli strumenti nazionali di coordinamento della finanza pubblica: aspetti giuridici*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 2013; F. GALLO, *La crisi del federalismo fiscale*, in *Astrid Rassegna*, n. 17, 2015; G. RIVOCCHI, *Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 117.3)*, in R. Bifulco, A. Celotto (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001-2014*, Napoli 2015.

nelle forme di legge e di avanzi di amministrazione»¹¹. È difficile calcolare il peso da attribuire a questa osservazione: essa potrebbe da un lato segnalare un indirizzo più favorevole alle autonomie da parte del Giudice delle leggi, posto che intorno allo Stato viene costruita una responsabilità specifica, strettamente connessa alla potestà di coordinamento finanziario, che per la prima volta non si traduce solo in limiti assai gravosi che lo Stato è legittimato ad imporre per preservare gli equilibri finanziari generali¹², ma si coniuga anche in termini di attività di verifica delle istituzioni centrali su quelle autonome; la cui omissione, sia detto per inciso, rende più colpevole l'indolenza dello Stato rispetto alle gestioni poco oculate degli enti territoriali¹³. D'altro canto, però, una simile impostazione sembra anche indebolire la rilevanza dell'autonomia politica di tali enti, soprattutto sul lato della spesa: la negligenza di questi ultimi nel disattendere le regole contabili sembra ridotta sul piano di un tecnicismo, che riduce la politicità delle decisioni finanziarie di Regioni e Comuni. Se può essere apprezzabile la configurazione della potestà di coordinamento in una dimensione più completa – si potrebbe dire a tutto tondo, che fonda non solo prerogative ma anche doveri in capo allo Stato – al tempo stesso l'accentuazione del ruolo di vigilanza di quest'ultimo sembra sminuire la natura politica degli enti territoriali.

4. *I principi del coordinamento finanziario tra efficacia temporale ed efficacia operativa.*

Quanto alla declaratoria di costituzionalità, essa è fondata sulla sostituzione, da parte della Corte, della norma interposta che funge da parametro, posto che quella invocata nel ricorso viene giudicata erronea; e la sua erroneità è strettamente connessa alla sua «operatività». L'operatività che discende dall'art. 15, d. lgs. n. 76/2000 viene valutata controproducente in vista dell'obiettivo invocato, quello del recupero del riequilibrio: potendo portare addirittura ad un aggravio del disequilibrio a causa dell'accantonamento di somme non spese ma autorizzate. La corretta «operatività» viene invece riconosciuta ad una disposizione – l'art. 1, comma 1, lettera c), d.lgs. n. 126/2014 – che non era ancora entrato in vigore quando la Regione Molise ha cercato di rimediare all'impossibilità di coprire integralmente il deficit manifestatosi: «ponendosi nel solco degli indirizzi legislativi statali in materia di coordinamento della finanza pubblica non ancora vigenti ma già conosciuti al momento dell'adozione della legge regionale impugnata» l'ente ha impostato correttamente l'operazione di rientro, distribuendola nell'arco temporale di dieci anni, come poi il d.lgs. n. 126/2014 ha successivamente disposto. Ed anzi, il carattere pluriennale di siffatta manovra è stato ulteriormente confermato dalla legge di stabilità n. 190/2015, il cui art. 1, co. 538, lett. b), n. 1), ha previsto che l'eventuale maggiore disavanzo di amministrazione al 1° gennaio 2015, determinato dal riaccertamento straordinario dei residui, sia ripianato in non più di 30 esercizi a quote costanti.

È rispetto alla «subentrata legislazione statale» che la disposizione impugnata risulta allora congruente: benché tale legislazione sia dichiarata complessivamente eccentrica

¹¹ Corte cost. n. 107/2016, punto 4 della motivazione.

¹² Si rinvia a A. BRANCASI, *La Corte costituzionale al bivio tra il tradizionale paradigma del coordinamento finanziario e la riforma costituzionale "Introduttiva del pareggio di bilancio"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, n. 2, p. 1633 ss., in merito alla peculiarità di questa potestà legislativa, che è disciplinata ad opera di due distinte norme che la prendono in considerazione sotto prospettive differenti: l'art. 117 Cost., che considera e disciplina il coordinamento finanziario come potestà legislativa statale, mentre l'art. 119 Cost. lo considera e disciplina dal versante dell'autonomia finanziaria degli enti per l'impatto che tale potestà può su di essa esercitare.

¹³ Osserva A. CRISMANI, *Regole di copertura finanziaria e pareggio di bilancio*, in *Giurisprudenza italiana*, 2014, p. 1174, che l'attività finanziaria è ormai caratterizzata dal 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.

rispetto alle regole del pareggio di bilancio, essa ha il pregio di denotare la consapevolezza e l'esigenza dello Stato di fronteggiare un problema generale, quello che i disavanzi emersi a seguito di procedure di riaccertamento dei residui¹⁴ non possano essere riassorbiti in un solo ciclo di bilancio, ma richiedano di essere distribuiti in una prospettiva temporale più lunga. Nell'analisi della Corte l'espedito individuato dalle richiamate «soluzioni normative continuamente mutevoli» non va esente da criticità, prima tra tutte quella delle possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale: cionondimeno esso appare la modalità più idonea ad affrontare il peggioramento di situazioni di disavanzo in assenza di quella «tempestiva vigilanza nei confronti delle consolidate prassi patologiche di alcuni enti territoriali»¹⁵, che non sembrano aggredibili se non con mezzi eccezionali.

Il ricorso allo *ius superveniens* effettuato dal Giudice costituzionale suscita dubbi e perplessità. Se pure si può comprendere la ragione che spinge la Corte in questa direzione – ciò che la dottrina ha definito la necessità di garantire una tutela costituzionale effettiva, che tenga conto dell'attualità della questione di legittimità¹⁶ – pur tuttavia il rigetto del principio valido al tempo dell'impugnazione e l'individuazione, come norma interposta adeguata, di un principio che al tempo dell'approvazione della legge di assestamento contestata non era ancora legislazione vigente, si configura come un passaggio acrobatico dal risultato poco convincente. Se è condivisibile la diagnosi compiuta dal Giudice, secondo la quale la normativa complessa e distribuita nel tempo, che sta gradualmente realizzando l'armonizzazione dei principi e dei criteri contabili, è stata troppo mutevole e poco adeguata, ciò non pare però esentare il Giudice stesso dall'applicare quella normativa interposta che, in occasione dello specifico ricorso in via diretta qui giudicato, rappresentava il parametro attraverso il quale la funzione di coordinamento finanziario si manifestava. Il rifiuto di quel parametro in quanto non dotato di soddisfacente operatività a favore di altro parametro che, intervenendo a posteriori, ha comportato una sorta di sanatoria o di «“legittimità sopravvenuta” (o, più precisamente, di “sopravvenuta compatibilità con la Costituzione”)»¹⁷, non persuade: suddetto rifiuto agisce nei confronti di disposizioni che sarebbero verosimilmente risultate illegittime rispetto alla disciplina di principio dello Stato che, al momento del varo di un programma di rientro da una situazione di grave disavanzo, attuavano la potestà del coordinamento finanziario; e che invece risultano coerenti con questo ultimo nella misura in cui il parametro ad esse applicato viene cambiato «in corsa», andando addirittura a sceglierlo tra norme successive alla deliberazione dell'assestamento di bilancio. Eppure il metodo applicato non suscita esitazioni, dal momento che la sopravvenuta normativa viene dichiarata dotata di «implicita valenza retroattiva», e si presenta idonea a «colmare – in modo sostanzialmente coerente con la disposizione impugnata – l'assenza di previsioni specifiche che

14 Sul piano tecnico, benché riferita alla realtà degli enti locali, si rinvia ai saggi di V. GIANNOTTI, *Il riaccertamento straordinario dei residui alle spese del personale*, in *La finanza locale*, 2015, p. 14 ss, e *La possibilità di un nuovo riaccertamento straordinario dei residui. Condizioni e limiti*, nella medesima *Rivista*, 2016, p. 28 ss.

15 Corte cost. n. 107/2016, punto 4 della motivazione.

16 A. MORELLI, *Il tempo del giudizio. L'incidenza dello ius superveniens sul parametro di legittimità costituzionale e gli spazi dell'autonomia regionale*, in questa *Rivista*, 2016, p. 1166, ricostruisce le molteplici ragioni che hanno fondato decisioni adottate sulla base di mutamenti normativi sopravvenuti, e quello qui richiamato sembra il più consono alla questione giudicata con la sent. n. 107/2016. Ma soprattutto il contributo inquadra in maniera esaustiva la tematica, che ha accompagnato la giurisprudenza della Corte costituzionale.

17 Ancora A. MORELLI, *Il tempo del giudizio*, cit., p. 1169, si chiede se l'organo di giustizia costituzionale possa decidere, di volta in volta, quale esigenza far prevalere, forgiando o disapplicando conseguentemente le norme relative ai propri giudizi in relazione all'esito del bilanciamento effettuato tra gli interessi in gioco.

caratterizzava il contesto normativo nel quale si è trovata ad operare la Regione Molise nel dicembre 2014»¹⁸.

Ma anche il rigetto della seconda violazione contestata, quella relativa al mancato rispetto del principio di copertura finanziaria, merita alcune considerazioni.

5. Copertura finanziaria e disequilibrio: gli equivoci da superare.

Dubbi vanno anzitutto avanzati in merito al profilo di illegittimità denunciato dallo Stato: che una legge di bilancio regionale appaia priva di copertura finanziaria era sicuramente un presupposto errato alla luce del vecchio art. 81 Cost., secondo il quale solo le leggi di spesa – in quanto leggi sostanziali – dovevano conformarsi all’obbligo della copertura, al quale invece era sottratta la legge di bilancio in qualità di legge formale. Tale quadro normativo, applicabile anche alla legislazione regionale, sarebbe mutato per effetto della revisione dell’art. 81 Cost. operata con la l. cost. n. 1/2012, che tuttavia sotto questo aspetto deve ancora andare a regime, e sicuramente non trovava applicazione al momento dell’impugnazione. La questione, che ruota intorno al supposto ampliamento della capacità di spesa – privo, però, di copertura finanziaria – del bilancio regionale 2014, ottenuto rinviando ad esercizi successivi al 2014 la copertura del disavanzo finanziario 2013, è dunque posta erroneamente dal ricorrente. Ma altrettanto incoerente si presenta la risposta che la sent. 107 fornisce: mancando di inquadrare con precisione il tema del rapporto tra legge di bilancio – regionale o statale – e principio di copertura, e appuntando invece l’attenzione sulla nozione dell’equilibrio finanziario, la pronuncia appare sommaria e in qualche misura eccentrica, come del resto è già capitato nelle valutazioni della Corte in precedenti decisioni.

Il limite della decisione è allora rappresentato proprio dal fatto che l’assenza di copertura finanziaria venga fraintesa con la nozione di equilibrio: la riduzione del disavanzo viene interpretata come disponibilità di risorse idonee a sostenere le spese, e di conseguenza una variazione di bilancio che si dimostri adeguata a ridurre il dissesto risulta assimilata al principio di copertura finanziaria. Che, invece, incorpora ben altra nozione, come la dottrina ha ampiamente esplicitato¹⁹: esso costituisce la garanzia costituzionale della responsabilità politica correlata ad ogni singola autorizzazione legislativa di spesa²⁰, e pertanto è assolutamente distinto dal concetto di equilibrio finanziario, che esige un’equivalenza tra voci di entrata e voci di spesa di un bilancio pubblico, senza addentrarsi nella problematica delle modalità di finanziamento delle specifiche e puntuali voci di spesa.

Il Giudice costituzionale confonde, come già è capitato in passato²¹, le due dimensioni della copertura e dell’equilibrio. Di fatto, egli addebita al ricorrente la mancanza di prove del disequilibrio che l’assestamento della Regione Molise è destinato a produrre dal 2014 in

¹⁸ Corte cost. n. 107/2016, punto 4.2. della motivazione.

¹⁹ Si vedano le precise analisi di A. BRANCASI, *L’obbligo della copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell’art. 81 Cost. Nota a Corte Costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, p. 1693 ss.; e *Sull’obbligo della copertura finanziaria vengono accantonate certezze consolidate*, in questa *Rivista*, 2015, p. 437 ss.

Si rinvia anche a G. D’AURIA, *Questioni varie in tema di ordinamento contabile (indebitamento, equilibrio di bilancio, copertura delle decisioni di spesa)*, in *Il Foro italiano*, 2015, p. 58 ss.

²⁰ A. CRISMANI, *Regole di copertura finanziaria e pareggio di bilancio*, cit., p. 1175.

²¹ Sia consentito il rinvio a C. BUZZACCHI, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, in *Rivista AIC*, 2012, n. 4, dove si ripercorrono alcune decisioni del 2012 – le sentt. n. 70, 115 e 192 – nelle quali la Corte costituzionale ha tratto dal ‘vecchio’ art. 81 Cost. più di quanto esso affermasse; ed ha anticipato l’uso del parametro dell’equilibrio/pareggio, che risulterà invece espresso dall’attuale art. 81 Cost.

Cfr. anche G. RIVOSECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, nella medesima *Rivista*, 2012, n. 3.

avanti, e dichiara che l'accantonamento previsto dalla legge regionale produce piuttosto il risultato di ridurre il disavanzo con effetto migliorativo rispetto al reale assetto economico-finanziario che il bilancio di previsione prevedeva: ciò fornirebbe «modalità di copertura che sono state addirittura estese a trent'anni, ben al di là della soluzione contenuta nella norma regionale impugnata»²². L'argomento appare almeno impreciso, se si considera la tecnica specifica che governa il meccanismo della copertura finanziaria, per cui ad ogni nuovo onere che, in maniera sostanziale, configura un'esposizione di spesa va affiancata una disposizione di carattere finanziario che per quell'onere provveda ad indicare le risorse utili a sostenerne l'esborso²³. È evidente che una prospettiva di copertura finanziaria che abbracci addirittura un arco temporale trentennale appare poco verosimile, cosicché si può affermare che il ragionamento offerto dalla pronuncia aiuti limitatamente a definire una materia tecnica, ma con rilevanti ricadute politiche, quale è quella della copertura delle leggi di spesa – e della legge di bilancio quando l'art. 81 Cost. troverà definitiva applicazione – che richiede al contrario uno statuto costituzionale rigoroso e non mutevole, del quale il Giudice delle leggi sembra essere alla ricerca senza ottenere i risultati che sarebbero auspicabili. In definitiva, la decisione in commento avrebbe ben potuto rappresentare la sede per un chiarimento della distinzione tra le due nozioni contabili di equilibrio e copertura.

La considerazione di chiusura è che il «diritto del bilancio» del nostro ordinamento, apparentemente irrigidito da una revisione costituzionale che ruota intorno a rinvii a norme rinforzate ed a norme esterne, soprattutto europee, si dimostra al contrario applicato secondo modalità di forte elasticità: quest'ultima deriva dall'attuazione di principi la cui esplicitazione si compie, e la cui valenza si delinea, via via che i medesimi si trovano ad operare rispetto a situazioni contabili effettive²⁴. Tale appare la sorte delle regole del coordinamento finanziario e della copertura delle spese anche in questa pronuncia, che testimonia una difficoltà della Corte a muoversi sul terreno di categorie economico/finanziarie, la cui definizione è addomesticata alle esigenze della realtà, non sembra orientata verso una prospettiva generale ma appare totalmente legata al caso da decidere²⁵.

Escludendo che possa ancora valere il dubbio avanzato più di trent'anni fa da autorevole dottrina²⁶ che si domandava se la Corte costituzionale fosse in grado di diventare anche un giudice economico, l'auspicio è che su queste problematiche economico/finanziarie, che ricorrono con sempre maggiore frequenza nei giudizi sottoposti a tale organo, venga affinata quella competenza e quella padronanza che emergono da tante decisioni, ma che talvolta sembrano appannate a fronte di esigenze concrete che conducono a semplificazioni delle categorie da utilizzare, e che non aiutano alla costruzione di un diritto del bilancio rigoroso e non volubile.

* Università di Milano Bicocca.

22 Corte cost. n. 107/2016, punto 4.2. della motivazione.

23 Il rinvio è ancora a A. BRANCASI, che *Sull'obbligo della copertura finanziaria vengono accantonate certezze consolidate*, cit., p. 437 ss., che con assoluta precisione illustra i profili tecnici dell'operazione di copertura.

24 Si rinvia alle osservazioni di C. FORTE, *Le regole di finanza pubblica oggi: uno sguardo d'insieme*, in *Osservatorio costituzionale*, 2015.

25 Cfr. ancora A. MORELLI, *Il tempo del giudizio*, cit., p. 1172.

26 F. MERUSI, *La posizione costituzionale della Banca centrale in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1981, p. 1107. L'A. richiama i dibattiti del convegno di Parma del 1976, poi confluiti nel lavoro a cura di N. OCCHIOUPO, *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale; bilancio di vent'anni di attività*, Bologna, 1978.