

### **Le maggiori entrate ed il vincolo di finalizzazione al miglioramento dei saldi di finanza pubblica**

La sentenza in commento, al di là dei numerosi profili di censura presi in esame dalla Consulta, induce ad una riflessione in ordine all'utilizzo delle maggiori entrate per la copertura finanziaria di disposizioni normative a carattere oneroso.

In particolare, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 12, c. 1, lett. a) e b) l. reg. Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 che modificando l'originaria copertura degli oneri stabiliti dai cc. 1 e 2 dell'art. 3 l. reg. Siciliana n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024), vi provvedeva "mediante utilizzo delle maggiori entrate di cui al Titolo 1, Tipologia 103, capitolo 1026", in palese violazione dell'obbligo di copertura finanziaria di cui all'art. 81, c. 3, Cost., come specificato dalla l. n. 196/2009.

Prima di ripercorrere il percorso motivazionale seguito dalla Consulta occorre soffermarsi sul principio di copertura finanziaria.

Come è noto, gli artt. 81, 97 e 119 della Carta costituzionale delineano la cosiddetta "Costituzione finanziaria", alla quale sono chiamati ad uniformarsi non solo le amministrazioni statali, ma tutte le amministrazioni pubbliche e gli enti territoriali.

L'architrave del regime di contabilità pubblica è costituito dal c. 3 dell'art. 81, Cost., il quale contempla l'obbligo di copertura finanziaria, statuendo che "ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte".

Il principio di copertura costituisce un presupposto fondamentale per la sana gestione delle finanze pubbliche, garantendo il perseguimento dell'obiettivo

dell'equilibrio finanziario, introdotto dalla l. Cost. 20 aprile 2012, n. 1 attraverso la responsabilizzazione delle assemblee legislative nei confronti delle destinazioni e dell'impiego delle risorse di bilancio. Ai fini della verifica del rispetto di tale requisito costituzionale assumono rilievo la corretta determinazione degli effetti di maggior spesa o di minore entrata derivanti dalle norme, nonché la coerenza tra la quantificazione della proposta di legge con i mezzi di copertura.

In questa prospettiva, il principio di copertura di cui all'art. 81 Cost. non può essere limitato allo Stato, ma è esteso alle Regioni a statuto ordinario e alle Autonomie speciali (cfr. Corte cost. n. 213/2008 e n. 359/2007), anch'esse tenute a contribuire, in virtù del richiamo contenuto negli artt. 97 e 119 Cost., alla salvaguardia della stabilità finanziaria dell'intero settore pubblico ed al perseguimento degli obiettivi nazionali condizionati da obblighi comunitari che, per loro natura, eccedono le possibilità di intervento dei singoli livelli territoriali sub-statali (Corte conti, Sez. autonomie, n. 10/2013, cit.). Infatti, l'art. 19 della legge di contabilità e finanza pubblica del 31 dicembre 2009, n. 196 prevede che: "le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali". Il c. 2 del medesimo articolo chiarisce, altresì, che il vincolo di copertura finanziaria si applica anche al legislatore regionale, in quanto: "le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'articolo 17".

L'espresso richiamo all'art. 17 della legge di contabilità dello Stato è finalizzato a scongiurare che mezzi di copertura non idonei possano mettere a rischio gli equilibri complessivi dei bilanci in corso o di quelli futuri.

Il principio di tassatività dei mezzi di copertura, fissato dal c. 1 del citato art. 17, è diretta espressione dell'art. 81 Cost. e, pertanto, in astratto non possono essere riconosciute altre tipologie di copertura alternative a quelle indicate dalla legge di contabilità dello Stato, così come modificata dalla l. n. 163/2016. In dettaglio le tipologie di copertura debbono realizzarsi:

a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'art. 18 (l. n. 196/2009, cit.), restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali;

a-bis) mediante modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti

dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa;

b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa. Ove dette autorizzazioni siano affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione delle risorse da utilizzare come copertura nello stato di previsione dell'entrata, disponendone il versamento. Per le risorse affluite alla Tesoreria statale, la congruità della copertura è valutata anche in relazione all'effettiva riduzione della capacità di spesa dei ministeri;

c) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; resta in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale.

Si tratta, a ben vedere, di mezzi di copertura che possono essere distinti tra "interni", poiché già contenuti nel bilancio (fondi speciali, modifica o soppressione di parametri che regolano l'evoluzione della spesa, riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa) ed "esterni", in quanto riguardanti risorse aggiuntive non già comprese nel bilancio.

Riguardo alla prima tipologia, fermo restando che rientra nella discrezionalità dell'ente la scelta del mezzo di copertura nell'ambito di quelli previsti dalla legge, è stato osservato che "nell'attuale congiuntura, dati gli stringenti vincoli di bilancio e la scarsità delle risorse disponibili, va preso atto che la scelta al momento più realistica per la copertura di oneri nuovi o maggiori finisce per essere costituita dal ricorso alla riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, da esplicitare in modo puntuale nelle clausole di copertura in ossequio ai principi contabili di chiarezza e trasparenza" (Sez. autonomie n. 8/2021).

La seconda tipologia è rappresentata da nuove o maggiori entrate: in tali casi va ribadita la necessità che le previsioni di nuove entrate siano basate su stime e quantificazioni credibili ed accurate (che dovrebbero emergere dalla relazione tecnica), al fine di garantire che la copertura sia affidabile e idonea a fare fronte agli oneri previsti dalla legge di spesa. In ogni caso, il legislatore, all'art. 17, c. 1, lett. c), espressamente esclude la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale, mentre il successivo c. 1-bis prevede che le maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente non possono essere utilizzate per la copertura di nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate, essendo finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

Ed è proprio in relazione a queste regole che le disposizioni impugnate sono risultate illegittime:

- per un verso, infatti, ricorrendo a entrate dipendenti dall'andamento del gettito, "correlato a future variabili dei mercati finanziari", contrastano con l'art. 17, c. 1, lett. c), poiché "difettano modifiche sostanziali della legislazione, per cui le maggiori entrate

considerate dalle norme regionali impugnate non rappresentano coperture stabili e si rivelano inidonee a garantire la copertura dei correlati oneri derivanti dalle spese di personale, di natura strutturale e incomprimibile nel tempo”;

- per altro verso le stesse risorse, inoltre, consistendo in maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente, in forza del c. 1-*bis* del medesimo art. 17, non sono utilizzabili per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese, dovendo essere “finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica”.

Su quest’ultimo aspetto la Consulta ribadisce che: “disciplinando la destinazione del cosiddetto extragettito a vantaggio dei saldi di finanza pubblica, la previsione statale esplicita un corollario dell’altra disposizione dianzi richiamata [l’art. 17, c. 1, lett. c)], precludendo l’utilizzo a copertura delle nuove spese – nella specie, invece, avvenuto – delle maggiori entrate registrate, a legislazione immutata, in conseguenza del miglioramento del quadro economico”.

Si rammenta che le disposizioni di cui al c. 1-*bis* dell’art. 17 l. n. 196/2009 sono state introdotte dalla l. 7 aprile 2011, n. 39, al fine di adeguare la normativa alle nuove regole adottate dall’Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri. La predetta disciplina risponde, pertanto, ad un approccio di prudenza nella gestione finanziaria ed è volta ad agevolare il controllo degli andamenti ed il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica in coerenza con il dettato costituzionale (art. 81) e con i vincoli posti dall’ordinamento dell’Ue (con specifico riguardo al contenimento del deficit e del debito pubblico).

Ponendo la questione su un piano generale, al di là della fattispecie in esame, caratterizzata per di più dalla destinazione di entrate incerte a copertura di spese strutturali (come quelle per il personale), ci si può interrogare sulla attualità di tale vincolo di destinazione o ancora sulla sua validità in caso, ad esempio, di maggiore entrata una tantum (magari già accertata e riscossa) utilizzata a copertura di una equivalente spesa *una tantum*.

Si può riflettere, inoltre, sullo stesso sistema di costruzione delle previsioni del bilancio, con particolare riferimento alle entrate regionali le cui stime definitive (aggiornate) di parte delle entrate correnti (fiscali, tributi regionali) vengono comunicate dal Mef durante l’esercizio di competenza, dopo l’approvazione del relativo bilancio di previsione pluriennale. Per le predette entrate, la previsione iniziale iscritta nel medesimo bilancio (con un valore quasi sempre minore del dato definitivo, per il principio della prudenza) è spesso soggetta ad adeguamenti migliorativi durante l’esercizio. Al riguardo, se si dovesse applicare rigidamente la disciplina di cui al richiamato c. 1-*bis* dell’art. 17 l. n. 196/2009, alle regioni sarebbe precluso l’utilizzo di (maggiori, ma che di fatto, non lo sono, in quanto frutto di adeguamenti in corso d’anno di in-

troiti fiscali di competenza) entrate correnti (tributarie) per la copertura di spese correnti, finanche per il finanziamento delle funzioni regionali fondamentali, anche in considerazione del fatto che il bilancio è fondato su previsioni (ragionevoli) e non su certezze e pertanto il sistema delle iscrizioni provvisorie non contrasta con l’art. 81 Cost.

In conclusione, la Consulta con la pronuncia in esame, pur avendo ribadito dei principi cardine in materia di contabilità pubblica, suscita ulteriori riflessioni sulla validità di vincoli normativi all’utilizzo di maggiori entrate da parte legislatore regionale.

SILVIA CALZETTA