

L'ISTITUTO DELLE «LEGGI FINANZIARIE» NEL QUADRO DELLA NORMATIVA DI CONTABILITÀ REGIONALE (SEMINARIO 1990)

di Tania GROPPi (*)

Premessa. — 1. Il problema della rigidità del bilancio e l'art. 81 della Costituzione. — 2. Il bilancio e la contabilità delle Regioni prima della legge 335/1976: analogie con la situazione della posizione regionale. — 3. La disciplina del bilancio e della contabilità regionale introdotta dalla legge 335/1976, con particolare riferimento ai caratteri delle leggi di spesa. — 4. Le «leggi finanziarie» nelle disposizioni delle leggi di contabilità delle Regioni e delle Province autonome. — 5. La «legge finanziaria» nella prassi della Regione Toscana. Un tentativo di spiegazione dell'istituto nel quadro del sistema della contabilità regionale.

PREMESSA

Oggetto di questo breve lavoro è l'istituto delle cd. «leggi finanziarie» regionali. Si tratta di un fenomeno che si è sviluppato in varie Regioni (nella prassi legislativa o attraverso una espressa previsione delle leggi regionali di contabilità) a partire dalla fine degli anni settanta, dopo la introduzione, operata con la l. 468/1978, della legge finanziaria statale.

Al di là delle somiglianze lessicali notevoli sono però le differenze tra il caso regionale e quello statale: la diversa posizione occupata dalle Regioni nell'ordinamento, (per cui non si pongono a livello regionale problemi di equilibri microfinanziari, ch , anzi, la stessa nuova manovra di bilancio appare notevolmente limitata), spiega le differenze intercorrenti tra la legge finanziaria delineata dalla l. 468 e le «leggi finanziarie» regionali; il diverso dato normativo di riferimento (costituito per le Regioni dalla l. 335/1976) rende addirittura difficile, ad un primo approccio, giustificare la utilizzazione dello strumento in questione da parte delle Regioni. Quello che

(*) Laureata in Scienze Politiche - Universit  di Siena.

vorremmo pervenire a realizzare è proprio un inquadramento del fenomeno, nell'ambito della normativa relativa al bilancio e alla contabilità regionali.

A questo fine ci è parso opportuno prendere le mosse dalle principali esigenze (in primis la necessità di superare la rigidità di bilancio scaturente dall'art. 81 Cost.), che furono alla base, agli inizi degli anni settanta, delle proposte di riforma della contabilità sia dello Stato che delle Regioni, per passare quindi a delineare i caratteri essenziali della normativa introdotta dalla l. 335/1976, con particolare riferimento alla disciplina delle leggi di spesa.

Dopo queste ampie, ma necessarie, premesse, si sono individuate, tra le leggi di contabilità delle Regioni e delle Province autonome, quelle che prevedono una legge finanziaria, nonché, attraverso uno spoglio della legislazione regionale, le Regioni nelle quali si è instaurata una prassi in tal senso.

Nella impossibilità di svolgere una più approfondita ricerca, che richiederebbe un'analisi congiunta delle leggi finanziarie e delle leggi di spesa di ogni Regione, si è infine concentrata l'attenzione sul caso toscano, al quale si è fatto riferimento al fine di trarre alcuni spunti di spiegazione dell'istituto ed indicare le problematiche aperte.

1. La legge 19 maggio 1976, n. 335, recante «Principi fondamentali e norme di coordinamento in tema di bilancio e di contabilità regionali», si inquadra in un processo di profonda trasformazione, che ha coinvolto, nella seconda metà degli anni settanta, i meccanismi di bilancio e di contabilità degli enti pubblici ⁽¹⁾, superando una disciplina che risaliva, nelle sue linee portanti, agli anni venti, e che si mostrava inadeguata alle nuove esigenze. In particolare, la genesi della normativa contabile regionale si può collegare alle riflessioni relative al bilancio e alla contabilità dello Stato, sviluppatesi alla fine degli anni sessanta, delle quali può essere considerata una prima traduzione normativa, quasi una prefigurazione di quella che, a distanza di due anni, sarà la riforma del bilancio statale (l. 468/1978).

Al centro di queste riflessioni stava l'esigenza di restituire al bilancio dello Stato il carattere di momento decisionale, con il quale viene programmata l'entità della ricchezza nazionale che deve essere gestita nell'anno, in modo da poter utilizzare la manovra di bilancio a fini di politica economica e congiunturale, in

stretto raccordo con l'idea, maturata nel periodo in esame, di programmazione economica ⁽²⁾.

Per conseguire questo obiettivo occorre però superare la «rigidità» del bilancio: con questo termine ci si riferisce alla «ampiezza delle decisioni che possono essere prese attraverso il bilancio e sta quindi ad indicare in quale misura il legislatore è in grado con questo strumento di determinare liberamente le grandezze finanziarie, esasperando o contraendo le spese o le entrate» ⁽³⁾.

Uno dei principali fattori di rigidità, nel nostro ordinamento, sembra essere quello che discende dall'art. 81 della Costituzione: il comma 3 stabilisce infatti che «Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese». Questa norma — la cui *ratio* appare ispirata alla volontà di tenere distinto, nell'esame parlamentare, quello che è provvedimento periodico e necessario, come il bilancio, da provvedimenti diretti a dare fondamento a nuove attività, a nuovi tributi, o a nuove spese, per evitare il rischio di rendere, da un lato, più dispersivo l'esame del bilancio, dall'altro di sottrarre provvedimenti specifici ad una adeguata considerazione degli organi legislativi ⁽⁴⁾ — trova prevalente interpretazione ⁽⁵⁾ nel senso che il divieto riguardi tributi e spese che non trovano fondamento in preesistenti norme di carattere «sostanziale»; al di là di questo dato minimo manca però concordanza di opinioni: se si ritiene che il bilancio non possa modificare l'ordinamento preesistente, il discorso si sposta a quello che può, o deve essere il contenuto delle leggi diverse da quella di bilancio. Se infatti queste precisassero esattamente l'*an* e il *quantum* delle spese ivi previste, al bilancio, in virtù dal comma 3 dell'art. 81 non residuerebbe altra scelta che operare lo stanziamento. L'obbligo, per la legislazione di spesa, di precisare l'entità di questa, veniva nel periodo in esame fatto discendere dall'art. 81, comma 4 della Costituzione: essendo sottoposte le leggi che comportano nuove o maggiori spese all'obbligo della copertura, sarebbe stato necessario, a tal fine, conoscere l'entità degli oneri da coprire, per cui si sarebbe dovuto in ogni caso, a livello di legislazione sostanziale, quantificare la spesa ⁽⁶⁾.

Da questa interpretazione dell'art. 81 scaturiva un tipo di legislazione altamente vincolante per l'elaborazione dei bilanci futuri ⁽⁷⁾: ci si trovava frequentemente di fronte a leggi pluriennali (che dispongono spese per un numero variabile e limitato di anni, andando comunque oltre il singolo esercizio finanziario), come

conseguenza di una sempre più sentita esigenza di programmazione finanziaria nei diversi settori, leggi nelle quali la spesa veniva determinata sia nella sua entità complessiva che nella ripartizione tra i diversi esercizi. L'adozione di questo modello di legge di spesa comportava una serie di conseguenze per il bilancio statale; innanzitutto un forte irrigidimento (negli anni settanta si parla di una rigidità superiore all'80% della spesa complessiva) ⁽⁸⁾; il bilancio era in tal modo ridotto a mero documento contabile, riproduzione di scelte già assunte in precedenza (come frequentemente rilevato dai commentatori dell'epoca) ⁽⁹⁾; l'unica programmazione di spesa veniva effettuata con le singole leggi, quindi per ambiti settoriali, in termini esclusivamente monetari, a scapito di una visione globale. Il bilancio si trovava impossibilitato a svolgere la sua peculiare funzione, di «attuare la distribuzione, nell'ambito dell'esercizio, dei fondi dello Stato tra i vari scopi consentiti o imposti dall'ordinamento» ⁽¹⁰⁾.

Ulteriore conseguenza, derivante dalla determinazione a priori delle quote di spesa di competenza di ciascun esercizio finanziario, era costituita dal fenomeno dei residui di stanziamento: le quote di spesa iscritte in bilancio, recependo le decisioni determinate a priori con le leggi di spesa, non corrispondevano alla fattibilità di questa, al ritmo di realizzabilità, ai tempi delle procedure amministrative. Si verificava così uno scostamento dei dati del bilancio rispetto alla realtà dell'attività di spesa, con la conseguente riduzione della veridicità del bilancio (favorita anche dalla previsione unicamente di un bilancio in termini di competenza), la perdita di significatività ed uno scarso controllo da parte degli organi legislativi.

Le soluzioni avanzate per porre fine agli inconvenienti delineati possono essere fondamentalmente ricondotte a due gruppi ⁽¹¹⁾. Da un lato veniva prospettata l'idea di affiancare al bilancio una «legge di finanza», che in quanto diversa e distinta da questo, non fosse sottoposta ai limiti di cui all'art. 81. 3 Cost; già delineata dalla dottrina ⁽¹²⁾, nel «Progetto '80» veniva concepita come strumento attraverso cui «potrebbero essere adottate nuove decisioni di spesa e di entrata» ⁽¹³⁾. D'altro lato si ipotizzava, considerando che la elasticità o la rigidità del bilancio dipende dal contenuto delle normali leggi, di operare sui caratteri di queste circa il quantum delle grandezze finanziarie, in modo da mantenerle ad un maggiore

livello di genericità, tale da consentire al bilancio un più ampio margine di manovra ⁽¹⁴⁾.

La prima delle due soluzioni è all'origine della legge finanziaria delineata dall'art. 11 della l. 468/1978 (sia pure con importanti modifiche rispetto all'idea originaria), con riferimento al bilancio statale; la seconda soluzione, di configurare diversamente le leggi di spesa, è invece accolta dalla l. 335/1976 relativamente al bilancio regionale.

2. Problemi in gran parte analoghi a quelli delineatisi a livello statale si erano prospettati anche per le Regioni, in un primo tempo per quelle speciali, successivamente, dal 1970, per quelle ordinarie, come conseguenza della applicazione a queste dell'art. 81 Cost., già ripetutamente affermata dalla Corte costituzionale in riferimento alle Regioni speciali; si può anzi dire che la giurisprudenza costituzionale sull'art. 81 si è formata prevalentemente attraverso la impugnazione di leggi regionali ⁽¹⁵⁾. Riguardo alle Regioni a statuto ordinario, in un primo momento la loro disciplina di bilancio (come stabilita dalla l. 62/1953) era ispirata ad una implicita assimilazione a Comuni e Province (in conformità alla concezione della Regione come ente amministrativo, come «grande Provincia», che ispirava tutta la legge Scelba): il bilancio annuale avrebbe dovuto essere approvato dal Consiglio regionale con deliberazione amministrativa e non con legge (artt. 37 e 46.1). Assai dubbia in questo quadro sarebbe risultata la applicabilità dei principi costituzionali dell'art. 81; infatti non vi sarebbe stata, nelle Regioni ordinarie, una «legge di approvazione del bilancio» e quindi si sarebbe configurato diversamente almeno uno dei termini del rapporto — fondamentale nel sistema della spesa statale — tra il bilancio e la legge di spesa. Già prima della attuazione dell'ordinamento regionale la legge 281/1970 sulla finanza regionale modificò questa impostazione, assimilando il sistema contabile regionale a quello statale.

L'art. 20, comma 4, della l. 281, estendeva espressamente alle Regioni i principi di cui all'art. 81 Cost.; si stabiliva infatti che «Con la legge regionale di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuove o maggiori entrate né nuove o maggiori spese» e che «ogni altra legge regionale che importi nuove o maggiori spese ovvero minori entrate deve indicare i mezzi per farvi fronte» ⁽¹⁶⁾. La successiva abrogazione espressa dall'art. 20 della l. 281 da parte

dell'art. 35 comma 2 della l. 335 non sottrae le Regioni alla applicazione dei principi costituzionali in questione, che discende direttamente dalla assimilazione del bilancio regionale a quello statale, nel senso che per tutti gli enti dotati di potestà legislativa si deve far fronte ad analoghe esigenze ⁽¹⁷⁾. L'attività regionale di spesa si basa perciò, come quella statale, sul fondamentale binomio bilancio-legge di spesa: ogni spesa della Regione deve trovare duplice fondamento, in uno stanziamento del bilancio e in una legge di spesa (o comunque nel sistema normativo applicabile alla Regione); col bilancio non è possibile disporre con immediata efficacia stanziamenti per spese non previste dal sistema normativo.

Ulteriore elemento che, nei primi anni di esperienza delle Regioni ordinarie, contribuì a riprodurre, a livello regionale, i problemi già manifestatisi per il bilancio statale, è l'applicazione alle Regioni delle norme della contabilità dello Stato; l'art. 20 comma 3 della l. 281 stabiliva infatti che «fino a quando leggi della Repubblica non provvederanno diversamente, si osservano le norme sull'amministrazione del patrimonio e della contabilità dello Stato, in quanto applicabili». Questa sembrava, letteralmente, escludere addirittura ogni potestà delle Regioni di darsi, con propria legge, un autonomo ordinamento contabile; fu invece la Corte costituzionale a riconoscere (con sentt. 107/1970 e 39/1971), attraverso un'interpretazione «adeguatrice» dell'art. 20, alle Regioni una autonomia legislativa contabile, nell'ambito delle norme di principio e coordinamento dettate dalle leggi dello Stato. Le norme della contabilità di Stato si sarebbero quindi applicate alle Regioni finché queste non avessero legiferato in proposito (nessuna Regione predispose però una propria normativa prima delle emanazione della l. 335) ⁽¹⁸⁾.

Da questi elementi discende quella accentuata rigidità del bilancio rilevata dai commentatori alla fine della prima legislatura regionale ⁽¹⁹⁾, che viene fatta risalire principalmente ai caratteri assunti dalle leggi regionali di spesa. Si afferma così che «l'attuale sistema di formulazione delle leggi di spesa fa sì che il bilancio regionale, come pure quello dello Stato, non abbia significato alcuno come sede di decisione della spesa pubblica, in quanto rappresenta un inventario di scelte già assunte in passato» ⁽²⁰⁾. Si evidenzia soprattutto la moltiplicazione di leggi pluriennali che quantificano le singole tranches annuali della spesa, comportando vincoli al bilancio per più esercizi finanziari, nonché di leggi di

organizzazione di servizi pubblici, che comportano come diretta conseguenza la previsione di spese per molti anni successivi. Queste considerazioni si inseriscono in una più ampia (e tendenzialmente negativa) valutazione della qualità della legislazione nel primo quinquennio di esperienza delle Regioni ordinarie: si afferma che sono mancate le leggi di riforma, disciplinanti nel loro complesso, in modo, organico, campi di attività di competenza regionale, mentre sono proliferate le leggi-provvedimento, le norme di dettaglio, a carattere settoriale; in sostanza è venuta a mancare la metodologia della programmazione, che pure era stata solennemente affermata in sede statutaria ⁽²¹⁾.

Si sono fin qui considerati gli elementi che, alla metà degli anni settanta, accumulavano le problematiche della contabilità dello Stato e delle Regioni, come conseguenza, in primo luogo, di un analogo quadro normativo. Vanno però sottolineate anche alcune importanti differenze che potremmo definire «strutturali», preesistenti alle diverse normative poste dalle leggi 468 e 335, e legate invece alla diversa posizione dello Stato e delle Regioni dell'ordinamento.

Innanzitutto il fatto che solo lo Stato dispone degli strumenti di politica economica tali da agire sugli equilibri macroeconomici comporta che, a livello regionale, il problema della elasticità/rigidità del bilancio non si pone come ricerca di uno strumento «congiunturale»: restituendo al bilancio capacità decisionale si vuole, da un lato che le decisioni di spesa vengano assunte con riferimento ad un quadro complessivo, scegliendo la distribuzione delle risorse disponibili tra le varie destinazioni nell'ambito di una gestione programmata dello sviluppo; dall'altro ottenere una più razionale distribuzione delle risorse stesse, in accordo con le effettive capacità operative della amministrazione regionale (il fenomeno dei residui di stanziamento, come conseguenza di stanziamenti cui non può far seguito, dati i tempi delle procedure amministrative, alcuna attività d'impegno entro il termine dell'esercizio, si era manifestato con evidenza anche a livello regionale).

Altra fondamentale differenza è quella che si esplica sul versante dell'entrata: nonostante la previsione dell'art. 119 Cost., le Regioni, dato il sistema di entrate quasi interamente derivate adottato dalla legge 281 (e non modificato né dalla «normativa transitoria» posta dalla legge 356/1976, né successivamente alla scadenza di questa, nel 1981), e data la disciplina vincolante dei

modesti tributi propri loro attribuiti, godono di margini ristrettissimi di decisione autonoma ⁽²²⁾. Anche il ricorso all'indebitamento era sottoposto (art. 10, comma 1 l. 281) a precisi limiti quantitativi e qualitativi, non rimossi completamente dalla normativa successiva ⁽²³⁾. In sostanza per le Regioni le entrate disponibili e la loro distribuzione nel tempo rappresentano in larga parte un dato, cui l'attività di spesa deve adattarsi, e non una variabile dipendente da decisioni degli organi regionali di governo (salvo alcuni margini di libertà nel ricorso ai mutui). Inoltre le Regioni si trovano spesso in una situazione di scarsa prevedibilità delle entrate medesime, dipendente dal ritardo e dall'incertezza che hanno caratterizzato le decisioni statali che condizionano molte delle entrate loro devolute ⁽²⁴⁾. Questo fatto si ripercuote nella difficoltà di impostare una programmazione finanziaria regionale (tra l'altro è stato fatto rilevare come la legislazione regionale assuma meno frequentemente, rispetto a quella statale, carattere pluriennale, o, comunque, si riferisca ad un arco temporale più breve ⁽²⁵⁾).

Inoltre, è la stessa autonomia regionale di spesa ad incontrare limiti rilevanti, come conseguenza dei caratteri assunti dalle entrate regionali: la settorializzazione dei canali di finanziamento, cioè l'espansione dei mezzi assegnati dallo Stato alle Regioni con specifici vincoli di destinazione, è una causa assai rilevante della stessa rigidità dei bilanci regionali; significa infatti scrivere in anticipo le grandi voci del bilancio regionale, alterando profondamente la logica di una finanza di trasferimento, volta a garantire alle Regioni una certa autonomia almeno sul versante regionale di spesa ⁽²⁶⁾. Tra i limiti che incontra l'autonomia regionale di spesa si deve anche considerare la estrema difficoltà, per le Regioni, di affermare una propria generale e innominata competenza di spesa, al di fuori delle materie di competenza propria o delegata ⁽²⁷⁾.

Altra differenza fondamentale consiste nella presenza di un vincolo di equilibrio per il bilancio regionale che non vale, o non vale nello stesso modo, per il bilancio statale. Anche per questo vi è ovviamente un problema di equilibrio, ma è un equilibrio definito, di anno in anno, stabilendo il limite massimo di ricorso al mercato, così che per lo Stato l'indebitamento non è solo una delle possibili fonti di entrata, ma altresì uno degli elementi della manovra annuale di bilancio, attraverso il ricorso a mezzi di tesoreria. Per la generalità degli altri enti pubblici, compresi gli enti locali, esiste invece un vero e proprio vincolo di pareggio; la posizione

delle Regioni, come si deduce dalla disciplina dei mutui (*ex art. 22 l. 335*), è diversa, ma neppure lontanamente assimilabile a quella statale.

Infine, un ultimo elemento di differenziazione dell'attività di spesa regionale rispetto a quella statale, è data dal fatto che la legislazione di spesa e di bilancio delle Regioni è assoggettata, come tutta la legislazione regionale, al controllo preventivo del governo. È pur vero che anche le leggi dello Stato sono sottoposte al limite dell'art. 81 Cost., ma l'assenza di un procedimento che consenta l'impugnativa in via diretta, la scarsa probabilità di una impugnativa in via incidentale di leggi a prevalente contenuto finanziario, la possibilità, per il legislatore statale, di derogare anche caso per caso alle norme di altre leggi regionali che disciplinano la materia contabile, fanno sì che, di fatto, il legislatore statale sia assai più libero di quello regionale.

3. La legge 335 del 1976 sembra recepire, come si è accennato, molti degli orientamenti maturati per una riforma della contabilità dello Stato: secondo la relazione fatta dal ministero per le Regioni in occasione della presentazione del disegno di legge, i principi innovatori contenuti nella legge, avrebbero dovuto determinare, ad un tempo, un migliore raccordo tra bilancio e programmazione, una più trasparente veridicità dello strumento fondamentale della gestione finanziaria, che è il bilancio, una maggiore elasticità nelle procedure di spesa ⁽²⁸⁾.

La iscrizione della struttura e della gestione del bilancio in un quadro di programmazione ⁽²⁹⁾, emerge dalla correlazione tra «programma regionale di sviluppo», bilancio pluriennale e bilancio annuale impostata dal combinato disposto degli art. 1, 3, 9, della l. 335; innovativa si presenta la introduzione di un bilancio pluriennale scorrevole che, elaborato in riferimento al programma regionale di sviluppo, rappresenta il quadro delle risorse di cui la Regione può disporre nell'arco di tempo considerato, nonché degli impieghi che intende attuare nel medesimo periodo. Il bilancio pluriennale non costituisce uno strumento di autorizzazione all'impegno delle spese per tutto il periodo cui si riferisce, ma ha una rilevanza giuridica come sede per il riscontro della copertura finanziaria di nuove o maggiori spese stabilite a carico di esercizi futuri ⁽³⁰⁾. Altra importante innovazione è costituita dalla introduzione, accanto al bilancio di competenza, di un bilancio di cassa

(art. 3), che assume valore giuridico dal momento che costituisce il limite alla effettuazione di pagamenti da parte dell'amministrazione, come strumento per rendere più trasparente il sistema di bilancio regionale.

Il problema di superare la rigidità del bilancio è affrontato attraverso una lettera dell'art. 81 comma 3 diversa da quella affermata in precedenza e tale da permettere alle leggi di spesa di demandare al bilancio annuale la quantificazione dell'entità della spesa, o della quota da erogare nell'anno.

I primi tre commi dell'art 2 prevedono infatti che:

«Le leggi regionali che prevedono attività o interventi a carattere continuativo o ricorrente determinano di norma solo gli obiettivi da raggiungere e le procedure da seguire, rinviando alla legge di bilancio la determinazione dell'entità della relativa spesa. In tal caso, la Regione può dare corso alle procedure e agli adempimenti previsti dalla legge, con l'esclusione degli atti comunque sorga l'obbligo dell'amministrazione di assumere impegni a norma del successivo art. 17.

Le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale possono indicare l'ammontare complessivo, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso o già presentato al Consiglio, rinviando ai successivi bilanci la determinazione delle quote di spesa destinate a gravare su ciascuno dei relativi esercizi.

La quantificazione annuale della spesa può essere prevista per i casi in cui le leggi disciplinano interventi o servizi per i quali la continuità e la regolarità dell'erogazione della stessa spesa nel tempo assume un interesse preminente».

Questa norma pone non semplici problemi interpretativi: vi si possono individuare un principio generale e due tipi di deroghe: il principio è quello che, quando le leggi prevedono interventi o attività continuative o ricorrenti, non debbono contenere indicazioni della spesa, ma soltanto degli obiettivi e dei procedimenti. Questa è l'interpretazione diffusa tra i primi commentatori che, individuato il carattere generale della norma, giungono ad affermare che essa non riguarda soltanto le leggi pluriennali di spesa, ma che possa riferirsi anche alle leggi annuali ⁽³¹⁾. Le due eccezioni sono quella che attiene ad interventi pluriennali relativi ad un numero determinato di anni, per i quali è prevista la indicazione dell'ammontare complessivo della spesa e della quota relativa al bilancio corrente, nonché quella che riguarda gli interventi per i quali

siano preminenti le esigenze di continuità e di regolarità, per i quali la legge può quantificare direttamente la spesa. I principali problemi interpretativi derivano dal fatto che, mentre la legge nella sua formulazione, dà una indicazione della prima specie di leggi regionali — quella che riguarda attività o interventi continuativi o ricorrenti — e della terza specie — che riguarda interventi o servizi continuativi e regolari —, non indica, sulla base del contenuto, le caratteristiche della seconda specie di leggi. Inoltre, anche il primo ed il terzo tipo non sono facilmente distinguibili, ricorrendo in ambedue la espressione «continuità degli interventi»: le due specie si distinguono per il fatto che la prima è definita come «ricorrente» ed è indicata anche con il termine di attività mentre la terza è definita «regolare» ed indicata con il vocabolo servizi. Si rilevava nei primi commenti ⁽³²⁾ che la difficoltà di stabilire chiare delimitazioni tra le tre specie di leggi offriva al legislatore un elevato ambito di scelta, con il rischio di annullare il carattere innovativo della legge attraverso un ampliamento dell'uso della terza categoria, consentendo quindi alle leggi regionali di prevedere quantificazioni annuali della spesa, con il conseguente irrigidimento del bilancio ⁽³³⁾.

Le successive leggi regionali di contabilità avrebbero potuto meglio delineare questa categoria di leggi ⁽³⁴⁾. Anche a questo proposito, tuttavia, come per quasi tutti gli aspetti del sistema della contabilità e del bilancio, le Regioni si sono limitate a ripetere, alquanto passivamente, le norme contenute nella legge statale; possono considerarsi una eccezione l'art. 13 della legge di contabilità della Campania e l'art. 26 della legge di contabilità della Lombardia che, con identiche disposizioni, individuano i casi in cui è ammissibile una quantificazione annuale della spesa, limitandoli a «contributi in annualità», «quote minime garantite per il rimborso di contributi agli enti locali» e «quote minime garantite per contributi ad enti o aziende dipendenti dalla Regione ⁽³⁵⁾.

Non è però soltanto attraverso una diversa formulazione delle leggi di spesa che si riconosce, con la l. 335, carattere decisionale centrale alla legge di bilancio: sono ricondotti ad essa altri due importanti momenti, quali la determinazione dei fondi globali e dell'entità dell'indebitamento.

I fondi globali, che avevano fatto ingresso, in via di prassi, nel bilancio dello Stato fin dagli anni immediatamente successivi alla entrata in vigore della Costituzione (questa prassi si era estesa anche alle Regioni), sono «accantonamenti» di spesa non utilizza-

bili direttamente per imputarvi impegni o pagamenti, ma destinati ad essere usati come mezzi di copertura per far fronte ad oneri conseguenti a nuovi provvedimenti legislativi che entrino in vigore successivamente alla approvazione del bilancio. L'art. 13 della l. 335 demanda al bilancio la determinazione dei fondi medesimi.

Nuova è anche la disciplina dell'indebitamento (*ex art. 22 l. 335*): a differenza di quanto stabilito con l'art. 10 l. 281, pur mantenendo il «tetto di indebitamento», come preciso limite quantitativo, la Regione non può fare più del ricorso all'indebitamento un mezzo per finanziare specifiche spese, bensì un elemento della manovra annuale di bilancio; infatti la contrazione dei mutui non viene più autorizzata, come avveniva precedentemente, in relazione a singole leggi di spesa, ma in sede di approvazione del bilancio annuale: questo può così presentare un vero e proprio disavanzo, la cui copertura è garantita attraverso il ricorso all'indebitamento.

Tutti questi elementi previsti dalla l. 335 convergono verso l'obiettivo di fare della legge regionale di approvazione del bilancio uno strumento idoneo alla realizzazione della manovra finanziaria, nei limiti in cui alla Regione è consentita la realizzazione della manovra medesima: la politica dell'entrata, attraverso il dimensionamento dei mutui autorizzati, la politica della spesa, attraverso la statuizione delle quote annuali delle spese continuative o pluriennali, la programmazione delle nuove spese, attraverso la fissazione della entità dei fondi globali, l'equilibrio complessivo attraverso il dimensionamento di tutti questi elementi ⁽³⁶⁾.

Come è ben noto, diversa è stata la soluzione adottata, a livello statale, con la l. 468/1978. Una delle più rilevanti innovazioni di questa riforma è stata infatti la introduzione della legge finanziaria, che non si limita, come nelle progettazioni originarie, a disporre «modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative e regolamentari aventi riflessi sul bilancio» (contenuto eventuale), ma svolge anche funzioni che la legge 335 affida invece al bilancio regionale (contenuto necessario): la determinazione dell'equilibrio complessivo tra entrate e spese (ricorso al mercato) (art. 11.2), la statuizione dell'entità dei fondi globali (art. 10.1), la rimodulazione delle leggi pluriennali di spesa (art. 18.1); con tutte le conseguenze che ne derivano in tema della definizione della legge finanziaria come legge assimilabile a quella di bilancio, o, invece, come legge «so-stanziale» ⁽³⁷⁾.

4. Alla fine degli anni settanta si è assistito, in molte Regioni, allo sviluppo del fenomeno delle cd. «leggi finanziarie» regionali (L.F.), in alcuni casi in via di prassi, in altri attraverso espresse disposizioni contenute nelle leggi regionali di contabilità (che sopravvivono spesso a razionalizzare prassi precedentemente instauratesi) (ved. Tabella 1).

Si tratta di leggi che, in via di prima approssimazione, si possono avvicinare a quella che era la originale configurazione della L.F. statale, limitata cioè al contenuto «eventuale». Il fatto che, a livello regionale, la introduzione dell'istituto avvenga successivamente alla l. 468/1978, fa sorgere il forte sospetto (non fugato completamente da una più attenta analisi del fenomeno) di un'«effetto imitazione» delle Regioni verso la legislazione statale; tanto più che, alla luce delle considerazioni precedentemente svolte, non sembra esserci necessità né spazio, nel sistema delineato dalla l. 335, per una L.F., non solo analoga a quella statale (visto che il contenuto necessario appare assorbito dalla legge di bilancio), ma neppure limitata al contenuto eventuale: quest'ultima dovrebbe apparire superflua alla luce dei caratteri delle leggi di spesa delineati dall'art. 2 della l. 335.

Quello che vorremmo cercare di spiegare, nella consapevolezza che le ipotesi che avanza andrebbero sottoposte a più approfondita verifica, è come sorga invece, nella evoluzione del bilancio e della contabilità regionale, l'esigenza di una L.F. Prima di affrontare, nel successivo paragrafo, questo problema, ci sembra opportuno prendere le mosse dalle origini del fenomeno e da una breve analisi delle norme delle leggi regionali di contabilità che prevedono espressamente una L.F.

Un antecedente delle L.F. regionali può innanzitutto già essere rintracciato nel periodo precedente non solo alla entrata in vigore della l. 468, ma anche della l. 335, nel quadro quindi della vecchia normativa contabile, con tutti i problemi che questa comportava, anche a livello regionale. Infatti fin dal 1975 l'Emilia Romagna ⁽³⁸⁾ ha introdotto nella prassi una legge, approvata ogni anno contestualmente alla legge di bilancio, per il rifinanziamento, nel nuovo esercizio, di tutte le precedenti leggi di spesa che, prevedendo spese pluriennali, rinviavano al futuro la determinazione delle ulteriori quote di esse. Questa necessità appariva ben comprensibile in una situazione in cui prevaleva una interpretazione dell'art. 81.3 Cost. in base alla quale non era ammissibile rinviare al bilancio

la quantificazione delle tranches annuali delle spese pluriennali; in questi casi le Regioni erano costrette ad emanare ulteriori provvedimenti legislativi «sostanziali». Si spiega così la prassi delle leggi di rifinanziamento, che costituiscono nel periodo in questione gran parte della legislazione regionale, il cui unico o principale oggetto era la autorizzazione di nuove quote annuali previste da precedenti leggi. Questo comportava uno spezzettamento, tra diverse distinte leggi, delle decisioni di spesa. L'espedito dell'Emilia Romagna permetteva, in tale contesto, di recuperare la contestualità delle decisioni, in stretto raccordo con la impostazione del bilancio annuale.

Ma è dopo la emanazione della l. 468 che, in molte leggi di contabilità di Regioni e Province speciali (Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Trento, Bolzano) ⁽³⁹⁾, troviamo la previsione di una L.F. Trattandosi di Regioni speciali, alle quali viene riconosciuta una potestà legislativa primaria in materia contabile, risultando quindi sottratte alla applicazione della l. 335, appare opportuno un rapido esame dei caratteri delle leggi di spesa delineati nelle leggi regionali di contabilità: se questi risultassero diversi da quelli previsti nell'art. 2 della l. 335 (e fossero ad es. analoghi a quelli previsti dalla l. 468), non sarebbe possibile ricondurre anche queste fattispecie nell'ambito di un modello unitario.

Tuttavia, se si individua la principale differenza tra la legislazione di spesa delineata dall'art. 2 della l. 335 e quella dell'art. 18 della l. 468 nella mancata assunzione, in quest'ultimo, di quel tipo di leggi che determinano solo «gli obiettivi da raggiungere e le procedure da seguire», che dovrebbero costituire la norma della legislazione regionale, risulta che nelle Regioni speciali si segue un modello di legislazione di spesa più simile a quello previsto per le Regioni ordinarie che a quello statale: a fronte al carattere «continuativo o ricorrente» degli interventi, tutte le leggi di contabilità in questione introducono un tipo di leggi «per obiettivi»; maggiori differenze si riscontrano per gli altri due tipi di leggi di spesa *ex art. 2*, commi 2 e 3, della l. 335: possono mancare le leggi *ex art. 2.3*, oppure essere delineate diversamente le leggi a pluriennalità limitata, *ex art. 2.2* (per il Friuli-Venezia Giulia si afferma che «indicano l'ammontare complessivo, nonché le quote a carico del bilancio dei singoli esercizi», mentre per la Valle d'Aosta si stabilisce, sia pure a titolo indicativo, che possono ripartire le quote tra i diversi esercizi cui si riferiscono) ⁽⁴⁰⁾. Discorso a parte deve essere

svolto per la Sardegna: la normativa regionale rinvia infatti, per le leggi di spesa, come anche per altri aspetti, alle «disposizioni della legge e del regolamento sulla contabilità generale dello Stato» ⁽⁴¹⁾.

Passando a considerare i caratteri delle L.F., come si è accennato risulta una notevole somiglianza con il contenuto «eventuale» della L.F. statale: non si pone quindi a livello regionale, il problema di definire il carattere della L.F.: questa appare assimilata alle leggi sostanziali.

Il contenuto si presenta complessivamente omogeneo nelle varie norme regionali: con trascurabili variazioni lessicali la L.F. rappresenta uno strumento volto al fine di «adeguare le spese del bilancio agli obiettivi di politica economica cui si ispirano il bilancio annuale e pluriennale, e comunque per consentire l'equilibrio di bilancio» ⁽⁴²⁾. Soltanto per la Sardegna si parla, accanto alle spese, anche delle entrate: nel modello sardo sono rimesse alla L.F. anche le decisioni attinenti all'indebitamento ⁽⁴³⁾.

Per tutte le Regioni, si parla di «modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative aventi effetti sul bilancio». Alcune differenze si possono rilevare per il FVG, dove si parla anche di «rifinanziamenti» (e questo riferimento appare comprensibile alla luce dei caratteri delle leggi pluriennali previste in questa Regione); per la provincia di Bolzano, dove è affidata alla L.F. anche la determinazione della entità della spesa, nel caso di leggi che individuano unicamente gli obiettivi da raggiungere, e delle quote annuali per le leggi pluriennali; per la Sardegna, dove la L.F. stabilisce anche l'entità dei fondi globali ed il livello di indebitamento ⁽⁴⁴⁾. Circa gli aspetti procedurali, si afferma in tutte le Regioni che il disegno di L.F. è presentato dalla Giunta contemporaneamente al disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione (solo per la provincia di Trento è possibile una L.F. anche in concomitanza con l'assestamento del bilancio); i rapporti con la legge di bilancio non sono ulteriormente specificati (né si trova menzione della L.F. nei regolamenti dei Consigli regionali).

Un discorso a parte meritano le L.F. previste nelle leggi di contabilità di due Regioni ordinarie, Veneto ed Emilia Romagna ⁽⁴⁵⁾. Queste sono state infatti introdotte, con modifiche alle leggi regionali di contabilità, in un quadro che discende direttamente dalla legge 335, presentandosi come tentativi di razionalizzare prassi precedentemente instauratesi. La formulazione delle due norme risulta molto simile: entrambe parlano della adozione di

un «provvedimento legislativo di contenuto generale e sostanziale», «in coincidenza con l'approvazione della legge annuale di bilancio, delle leggi di assestamento o di variazione generale al bilancio annuale o pluriennale». Particolarmente evidente è il collegamento non solo con la programmazione regionale, ma anche con la esigenza di «rendere più snella ed efficace l'azione amministrativa».

A livello contenutistico si parla di:

- a) rifinanziamento di leggi settoriali di spesa,
- b) diversa distribuzione, nel tempo e tra i singoli obiettivi, di finanziamenti autorizzati in passato da leggi pluriennali di spesa;
- c) introduzione di modifiche procedurali alle modalità di intervento previste da leggi settoriali vigenti.

Il tentativo di razionalizzazione operato da queste norme emerge anche dalla disciplina procedurale, più dettagliata di quella prevista nelle Regioni speciali. Si stabilisce infatti che «la L.F. è approvata immediatamente prima delle corrispondenti leggi di bilancio, dalle quali trae il riferimento necessario per la dimostrazione della copertura finanziaria delle autorizzazioni pluriennali di spesa da esse disposte e nei confronti delle quali fornisce legittimazione alla iscrizione di specifiche allocazioni di spese le cui obbligazioni scadono prevedibilmente nell'esercizio cui il bilancio si riferisce».

Accanto alle Regioni che prevedono espressamente una legge finanziaria, ce ne sono molte nelle quali si è sviluppata una prassi in tal senso: si è approvata, cioè, insieme alla legge annuale di bilancio, una legge variamente denominata, ma il cui contenuto può essere considerato in gran parte analogo a quello delle L.F. codificate nelle leggi di contabilità citate. Nella impossibilità di analizzarne i caratteri per tutte le Regioni, ci è apparso opportuno concentrare l'attenzione sul caso toscano, che presenta particolare interesse, specie alla luce dei più recenti sviluppi.

5. È a partire dal 1979 che si riscontra in Toscana, congiuntamente alla legge annuale di bilancio ⁽⁴⁶⁾, la approvazione di un «Provvedimento generale per il rifinanziamento delle leggi regionali e statali per il periodo di validità del bilancio pluriennale», denominato, dal 1988, «Disposizioni finanziarie per il finanziamento di provvedimenti di spesa per il periodo di validità del bilancio pluriennale»: alle due denominazioni si possono grosso

modo legare due diverse fasi, anche a livello di contenuto e di significato di questa legge.

In un primo tempo infatti questa si configura essenzialmente come legge di autorizzazione alla assunzione di obbligazioni pluriennali, per l'arco di tempo (un triennio), corrispondente al periodo di validità del bilancio pluriennale. In questo senso l'uso dello strumento (pur non potendo abbandonarsi l'accennata idea della tendenza ad una imitazione della riforma del bilancio statale), sembra tuttavia corrispondere ad una esigenza che trova fondamento nel quadro della contabilità regionale. Nel caso infatti di leggi di spesa pluriennali (di cui agli artt. 19 e 20 della l. reg. To. 28/1977), la autorizzazione alla stipulazione dei contratti o alla assunzione delle obbligazioni per l'intera somma indicata può avvenire soltanto attraverso una specifica disposizione della legge che prevede le opere o gli interventi indicati (art. 2.4 l. 335; art. 162.1 l. reg. To. 28/1977). Poiché di norma, ai sensi dell'art. 2.1 l. 335, la legislazione regionale dovrebbe, nel caso di leggi a pluriennalità «non determinata», limitarsi a stabilire procedure ed obiettivi, rinviando al bilancio la determinazione della entità della relativa spesa, si trova impossibilitata ad autorizzare l'assunzione delle obbligazioni, dal momento che non è stabilita la somma alla quale riferirsi. Poiché l'art. 162.2 della l. reg. To. 28 stabilisce che, «in mancanza di tale specifica autorizzazione la Regione può assumere unicamente le obbligazioni che vengono a scadenza nel corso dell'esercizio cui si riferisce la legge di bilancio che prevede la relativa spesa», se si vogliono assumere obbligazioni per un periodo più lungo, corrispondente al bilancio pluriennale, occorre una apposita autorizzazione, che non può trovarsi nel bilancio pluriennale stesso per il suo carattere giuridicamente non rilevante, ma in una legge sostanziale. Si spiega così l'utilizzo di una L.F., che, per tutte le leggi di questo tipo, stabilisce l'entità della spesa per il triennio e per l'esercizio in corso (con riferimento rispettivamente al bilancio pluriennale e al bilancio annuale), individuando anche (attraverso le tabelle allegate), i canali di finanziamento, e autorizzando alla contrazione di obbligazioni pluriennali per le leggi in essa richiamate (in ogni L.F. si riscontra infatti questa disposizione: «Per le leggi richiamate nei precedenti articoli che prevedono opere o interventi la cui esecuzione si protragga per più esercizi finanziari, gli organi regionali, secondo le rispettive competenze, sono autorizzati a dar corso alla stipulazione dei contratti, o comunque alla

assunzione delle obbligazioni, per l'intera spesa autorizzata e nei limiti della medesima»).

La successiva evoluzione ha teso ad ampliare notevolmente i contenuti della L.F. Emblematica in questo senso può essere considerata la l. reg. To. 30 maggio 1988, n. 41, con la quale si agisce anche sul versante dell'entrata regionale (attraverso un adeguamento delle tariffe delle tasse sulle concessioni regionali, *ex art. 1*), e addirittura si stabilisce, esorbitando dal modello fin qui delineato, l'entità dei fondi globali da iscrivere in bilancio (*art. 22*). Ma l'elemento più rilevante è indubbiamente costituito dalla tendenza, che ha caratterizzato nella seconda metà degli anni ottanta anche la L.F. toscana, (dopo essere stata presente fin dall'inizio nelle L.F. di altre Regioni, costituendo anzi il contenuto tipico delle L.F. previste nelle leggi di contabilità regionali), ad assumere contenuti di carattere sostanziale, attraverso la modifica delle procedure e degli interventi previsti da precedenti leggi regionali.

Per comprendere come sorgano queste esigenze occorre tornare brevemente su alcune considerazioni avanzate nei precedenti paragrafi: si è individuata una delle principali caratteristiche del modello di contabilità regionale posto dalla l. 335/1976 nella previsione di un tipo di legislazione «per obiettivi» (*art. 2.1*) — che avrebbe dovuto costituire la gran parte della legislazione regionale —, la quale rimetteva al bilancio l'*an* e il *quantum* della spesa: spettava al legislatore di bilancio, nel quadro globale delle spese previste e delle risorse disponibili, scegliere se, e in quale misura, dare attuazione alla legge. Nel clima culturale che caratterizzò la elaborazione della l. 335, il principale pericolo per una sua corretta applicazione sembrava dovesse provenire da un uso riduttivo di questa categoria di leggi, a favore di leggi vincolanti per il bilancio (in questo senso i primi commentatori insistevano, come si è visto, sulla difficoltà di distinguere le leggi *ex art. 2.1* da quelle *ex art. 2.3*). Non ci sembra invece che si siano avuti rilevanti sviluppi in tal senso: in Toscana la spesa rigida per questo tipo di «patologia» della legislazione regionale appare, ad una prima osservazione, di entità non rilevante. Rivestono di conseguenza uno spazio ristretto anche gli interventi della L.F. destinati a modificare le quantificazioni compiute da leggi che prevedono la quantificazione annuale della spesa, o a distribuire diversamente nel tempo le quote di spesa previste da leggi a pluriennalità limitata che ripartiscono la spesa tra le diverse annualità.

Il problema che si è posto ha riguardato proprio quella legislazione «per obiettivi» sulla quale era incentrata la riforma della l. 335. Implicito in questo tipo di legislazione è infatti il fatto che, nel momento della approvazione della legge di spesa, oltre a non determinare l'entità di questa, non si pone nemmeno il problema della copertura, che viene rinviato a quando si avrà la effettiva decisione di spesa, cioè alla approvazione del bilancio annuale.

Ma se questo meccanismo ha una sua funzionalità in un quadro nel quale la legislazione dovrebbe seguire il metodo della programmazione (attraverso il programma regionale di sviluppo e il bilancio pluriennale che ne dovrebbe costituire il risvolto finanziario), venuto meno questo quadro ⁽⁴⁷⁾ manifesta principalmente le sue valenze negative; svincolando dall'obbligo della copertura permette una legislazione costruita al di fuori di ogni complessiva valutazione di compatibilità finanziaria con le risorse disponibili. La logica di base della l. 335, di fare del bilancio il momento decisionale centrale, si trasforma in una concentrazione della conflittualità in un unico momento: nella redazione del bilancio occorre comporre una molteplicità di leggi, proliferate grazie all'essere svincolate da esigenze di copertura. La difficoltà di individuare le risorse per dar corso alla mole di disposizioni esistenti è stata inoltre accresciuta dai problemi sorti sul versante delle entrate, che hanno contribuito ad irrigidire il bilancio regionale: l'ampliarsi della quota rivestita dai fondi vincolati, l'alto livello di indebitamento, che, avvicinandosi al «tetto», impedisce il pur minimo margine di manovra permesso sul lato dell'entrata, e irrigidisce ulteriormente la spesa attraverso il pagamento degli interessi.

Si potrebbe obiettare che, essendo rimesso al bilancio l'*an* e il *quantum* delle singole spese, con l'approvazione di questo si potrebbe anche non prevedere lo stanziamento, non dando corso alla spesa medesima; tuttavia, in concreto, è molto difficile «eludere» in questo modo una legge già vigente, alla luce tra l'altro delle aspettative suscitate. Si comprende quindi lo sviluppo di uno strumento che operi quale raccordo tra una legislazione priva di coordinamento, modificando, a livello sostanziale (nel senso di una riduzione di oneri) un tipo di legislazione sulla quale il bilancio non potrebbe intervenire se non a stabilire l'*an* (con le difficoltà che questo comporta), poiché, una volta deciso di effettuare la spesa, il

quantum deriverebbe quasi automaticamente dal tipo di interventi previsti.

Sviluppi di questo tipo non si possono considerare né corretti né utili ai fini di una trasparenza dei processi decisionali e quindi di una migliore distinzione tra manovra di bilancio vera e propria ed altri interventi diretti ad incidere sul sistema legislativo regionale.

Un tentativo di superare questi problemi sembra essere costituito dalla l. reg. To 9 aprile 1990, n. 40, recante «Disposizioni per il controllo e il contenimento della spesa», il cui principale obiettivo appare quello di una responsabilizzazione delle decisioni di spesa, richiedendo che, in sede di legislazione sostanziale, si operi nella consapevolezza delle risorse disponibili. In questo senso può essere letto l'obbligo (previsto dall'art. 7), di accompagnare i disegni di legge e gli emendamenti di iniziativa della giunta (che rappresentano la quasi totalità delle iniziative legislative a livello regionale), con una relazione tecnica ⁽⁴⁸⁾, «nella quale sono indicati gli oneri recati da ciascuna disposizione e sono indicate le relative coperture finanziarie». Da questa disposizione non discende come conseguenza l'abbandono del modello di legislazione di spesa previsto dall'art. 2 della l. 335, nel senso di privilegiare un tipo di leggi che quantifichino la spesa al fine di precisare l'entità della copertura: i due momenti, della quantificazione della spesa e della copertura, restano distinti, ed anzi, il carattere decisionale del bilancio appare ribadito dall'art. 1, laddove si afferma che «Sono abrogate tutte le disposizioni delle leggi regionali che quantificano la quota di spesa a carico del bilancio regionale. Conseguentemente la quantificazione della spesa è demandata ciascun anno, a decorrere dal 1990, alla legge di bilancio». Attraverso una responsabilizzazione delle decisioni di spesa, si cerca di allentare le tensioni che si concentrano sul bilancio annuale, superando anche la necessità di un intervento, al momento della approvazione di questo, sulla legislazione sostanziale, con importanti conseguenze sulla L.F., che dovrebbe essere così ricondotta alla originaria funzione di legge di autorizzazione alla assunzione delle obbligazioni pluriennali. La l. reg. To. 29 marzo 1990, n. 26 (legge finanziaria 1990), sembra testimoniare uno sforzo in tal senso.

LEGGI FINANZIARIE

TABELLA 1

	Previste nelle leggi regionali di contabilità	Introdotta nella prassi
Abruzzo	—	—
Basilicata	—	—
Calabria	—	dal 1979
Campania	—	—
Emilia-Romagna	dal 1985	dal 1975
Lazio	—	dal 1985
Liguria	—	—
Lombardia	—	dal 1978
Marche	—	—
Molise	—	dal 1982
Piemonte	—	—
Puglia	—	dal 1982
Toscana	—	dal 1979
Umbria	—	—
Veneto	dal 1982	dal 1982
Friuli V. Giulia	dal 1982	dal 1983
Sardegna	dal 1983	dal 1981
Sicilia	—	—
Trentino Alto-Adige	—	—
Valle d'Aosta	dal 1979	dal 1980
Trento	dal 1979	dal 1979
Bolzano	dal 1980	dal 1979

(¹) Oltre alla l. 19 maggio 1976, n. 335, v. anche: l. 5 agosto 1978, n. 468 che ha riformato il bilancio dello Stato, D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421 relativo a Comuni e Province, D.P.R. 24 gennaio 1978, n. 84 e D.P.R. 18 dicembre 1979, n. 696 per gli enti pubblici non economici.

(²) Questo collegamento risulta con una certa chiarezza dal «Progetto '80», laddove si rileva l'esigenza di «consentire al governo e al Parlamento, al momento della approvazione del bilancio, la verifica dello stato di attuazione dei progetti previsti dal piano... la determinazione del livello di spesa pubblica compatibile con il livello della domanda globale desiderato...» (v. Ministero del bilancio e della programmazione economica, «Progetto '80», Milano, 1970, p. 89).

(³) A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, 1985, p. 3. Sulla questione della rigidità del bilancio v. G. STAMMATI, *Aspetti della politica di bilancio. Considerazioni sulla rigidità della spesa statale*, in *Foro Amministrativo*,

III, 1968, p. 375; R. ONOFRI, *Le riforme occorrenti per restituire elasticità e chiarezza al bilancio dello Stato*, in E. GERELLI - F. REVIGLIO, *Per una politica della spesa pubblica in Italia*, Milano, 1978, p. 239; S. CASSESE, *La nuova disciplina della contabilità regionale: aspetti giuridici*, in *La nuova disciplina del bilancio e della contabilità regionale*, QR Formez, n. 15, Napoli, 1977, p. 23 ss.; M. COLLEVECCHIO, *Riflessi delle procedure di spesa sulle strutture del bilancio regionale*, in *L'accelerazione delle procedure amministrative*, QR Formez n. 14, Napoli, 1977, p. 43 ss.

(4) Sulla ratio dell'art. 81.3 Cost. v. V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, p. 621 ss. V. anche i lavori preparatori dell'Assemblea costituente, in particolare l'intervento di Ruini (La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente, Roma, 1970, vol. IV, p. 3351 ss.).

(5) V. A. BRANCASI, *op. cit.*, p. 54; V. ONIDA, *op. cit.*, p. 627.

(6) Questa impostazione, basata sulla confusione tra il problema della necessaria quantificazione della spesa da parte della legge sostanziale e il diverso problema dell'obbligo della copertura, derivava da una particolare lettura della giurisprudenza costituzionale, laddove la Corte aveva affermato che non vale ad assolvere l'obbligo della copertura la previsione in bilancio della relativa spesa (sent. 31 marzo 1961, n. 16, in *Giur. Cost.*, 1961, p. 116), né la semplice autorizzazione ad iscrivere in bilancio la spesa (sent. 9 giugno 1961, n. 32, in *Giur. Cost.*, 1961, p. 606), precisando inoltre che l'obbligo della copertura esige la specificazione degli esercizi sui quali le «nuove o maggiori spese sono destinate a gravare» (sent. 24 giugno 1961, n. 37, in *Giur. Cost.* 1961, p. 664). Queste tesi hanno trovato seguito anche in tempi più recenti: v. S. BARTOLE, *Art. 81*, in *La formazione delle leggi, Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, tomo II, Bologna, 1979, p. 228.

(7) V. R. ONOFRI, *op. cit.*, p. 239; F. TRIMARCHI BANFI, *Le leggi di spesa nella programmazione finanziaria regionale*, Padova, 1979, p. 50; V. ONIDA, *op. cit.*, p. 834.

(8) V. S. CASSESE, *op. cit.*, R. ONOFRI, *op. cit.*

(9) V. M. COLLEVECCHIO, *op. cit.*

(10) V. ONIDA, *op. cit.*, p. 702

(11) In tal senso A. BRANCASI, *op. cit.*, p. 9.

(12) V. S. BUSCEMA, *Sui sistemi di redazione del bilancio dello Stato*, in *Rassegna parlamentare*, 1967, pp. 579-580.

(13) V. *Progetto '80 cit.*, pp. 89-90.

(14) Questa è la soluzione avanzata da ONIDA (*op. cit.*, p. 669 ss.), che appare invece assai critico rispetto alla «legge annuale di coordinamento della finanza pubblica» delineata da Buscema: «Questa si trasformerebbe praticamente, se non formalmente, in un doppione della legge di bilancio, assorbendo di quest'ultima gli elementi di scelta discrezionale, ... e la renderebbe praticamente superflua, oltre a costringere, assurdamente, gli organi legislativi ad un doppio lavoro annuale, avente in buona parte il medesimo oggetto». Simile considerazione si ritrova anche nelle conclusioni del Comitato Paratore-Medici, insediato dai Presidenti delle Camere nel 1966 per formulare una interpretazione unitaria dell'art. 81 Cost. (v. S. BUSCEMA, *Spesa pubblica e art. 81 della Costituzione*, in *Foro Amministrativo*, III, 1972, p. 1064 ss.

(15) Fin dalla prima sentenza in materia (sent. 11 marzo 1938, n. 9, in *Giur. Cost.*, 1958, p. 72), la Corte ha affermato che l'art. 81 si applica anche alle

Regioni; con specifico riferimento al comma 3, v. sent. 2 marzo 1959, n. 7, in *Giur. Cost.*, 1959, p. 231, per le Regioni speciali, e sent. 28 maggio 1975, n. 123, in *Giur. Cost.*, 1975, p. 1285, per le Regioni ordinarie.

(16) Anche vari statuti regionali ribadiscono i principi in questione, ovvero solo quello della copertura delle nuove o maggiori spese: st. Abruzzo, art. 52, st. Basilicata, art. 42, st. Calabria, art. 65, st. Campania, art. 17 e art. 44, st. Emilia Romagna, art. 68, st. Lazio, art. 30, st. Liguria, art. 51, st. Lombardia, art. 40; st. Molise, art. 54, st. Puglia, art. 56, st. Veneto, art. 39.

(17) In tal senso V. ONIDA, *Leggi di spesa e bilancio nelle Regioni: esperienze e prospettive*, in *L'accelerazione delle procedure...* cit. p. 11 ss.; A. BRANCASI, *op. cit.*, p. 8; L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova 1985, p. 338 ss.; *Contra* S. BUSCEMA, intervento, in AA.VV. *La nuova legge in materia di bilancio e di contabilità regionale*, Firenze, 1977, pp. 62-63; F. IZZI - L. FAVARO, *Il nuovo ordinamento contabile regionale*, Milano, 1978, pp. 72-73.

(18) Sulla autonomia contabile regionale v. V. ONIDA, *Problemi di una legislazione regionale di contabilità*, in RTDP, 1973, p. 879 ss.

(19) V. S. CASSESE, *op. cit.*, p. 24; V. ONIDA, *Leggi di spesa e bilancio nelle Regioni...* cit., p. 28.

(20) M. COLLEVECCHIO, *op. cit.*, p. 43.

(21) V. G. CASALE, *Aspetti economici e gestionali della l. 19 maggio 1976, n. 335 in materia di contabilità regionale*, in *La nuova disciplina del bilancio e della contabilità regionale* cit., p. 48; A. BARBERA, *Indirizzi e procedure di spesa nelle Regioni ordinarie: bilancio dei primi cinque anni*, in *L'accelerazione delle procedure amministrative* cit., p. 154.

(22) Sulle problematiche della finanza regionale v. L. PALADIN, *op. cit.*, p. 243 ss. e relativa bibliografia.

(23) Sulla disciplina dell'indebitamento disposta dalla l. 335, v. p. 21.

(24) In tal senso v. F. BASSANINI, *I rapporti tra Stato e Regioni in materia di programmazione economica*, in *Politica del diritto*, 1988, p. 173 ss. A. BRANCASI, *Finanza e bilancio*, in *La regione in Toscana*, a cura di P. Caretti - R. Zaccaria, Milano, 1987, p. 159.

(25) V. ONIDA, *op. ult. cit.*, p. 20 ss.

(26) V. A. BRANCASI, *op. ult. cit.*, p. 168; M. COLLEVECCHIO, *op. cit.*, p. 44.

(27) V. S. BARTOLE, *Brevi note sui limiti dell'autonomia delle Regioni*, in *Giur. Cost.*, 1965, p. 267 ss.; F. PIZZETTI, *Leggi di spesa e autonomia legislativa della Regione*, in *Giur. Cost.*, 1973, p. 366 ss.; A. BARBERA, *I contributi della Toscana a favore dei piccoli e medi esercenti in commercio al dettaglio. Verso un superamento della separazione delle competenze?*, in *Le Regioni*, 1973, p. 735 ss.

(28) V. G.L. RINALDI, *La nuova legge in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1978, p. 1001, ss. Sui lavori preparatori della l. 335, v. G. CARBONE, *Lavori preparatori e questioni di interpretazione della nuova legge sulla contabilità regionale*, in *La nuova disciplina del bilancio...* cit., p. 15, nonché V. ONIDA, *Una legge quadro sulla contabilità regionale?*, in *Le Regioni*, 1974, p. 675 ss. e 1975, p. 380 ss.

(29) A questo proposito va ricordato come la legge in questione si collochi nell'intervallo intercorrente tra la emanazione della l. 382/1975 e il D.P.R. 616/1977. Sulla questione della programmazione finanziaria, v. A. BRANCASI, *Il metodo della programmazione nel sistema regionale italiano: analisi e prospettive*,

in *La programmazione di bilancio: stato di attuazione a livello regionale*, QR Formez, n. 37, Napoli, 1981.

(30) Si risponde così alle esigenze poste dalla sentenza 10 gennaio 1966, n. 1, in *Giur. Cost.*, 1966, p. 1.

(31) V. S. CASSESE, cit., p. 25; G. CARBONE, cit., p. 16; G. CASALE, cit., p. 49.

(32) Questa difficoltà fu chiaramente individuata da S. CASSESE, cit., p. 26, e U. ALLEGRETTI (U. Allegretti, *Le prime normative regionali di contabilità*, in *Le nuove normative regionali di contabilità*, QR Formez, n. 21, Napoli, 1978, p. 15 ss.).

(33) Una interpretazione proposta (v. S. CASSESE cit.), fu quella di circoscrivere la terza categoria alle sole leggi relative alle spese correnti per il funzionamento, pur rilevando che la norma non indica soltanto dei servizi, ma anche degli interventi, per cui non si può limitare questo genere di spese soltanto a quelle relative agli stipendi.

(34) V. U. ALLEGRETTI, *op. cit.*, p. 19.

(35) L. reg. Campania, 27 luglio 1978, n. 20, art. 13; l. reg. Lombardia, 31 marzo 1978, n. 34, art. 26.

(36) V. V. ONIDA, *Il bilancio regionale nell'ordinamento costituzionale e amministrativo*, in *Le Regioni*, 1987, p. 634 ss. (in particolare p. 640).

(37) V. A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio* cit.

(38) L. reg. Emilia Romagna, 6 aprile 1976, n. 13, recante «Provvedimento annuale di rifinanziamento di leggi regionali organiche nei diversi settori di intervento e norme per il trasferimento all'esercizio finanziario 1977 di autorizzazioni di spesa sull'esercizio finanziario 1976 contenute in leggi regionali in vigore».

(39) L. reg. Valle d'Aosta, 7 dicembre 1979, n. 68, art. 19; l. prov. Trento, 14 settembre 1979, n. 7, art. 26; l. prov. Bolzano, 26 aprile 1980, n. 8, art. 24; l. reg. Friuli-Venezia Giulia, 20 gennaio 1982, n. 10, art. 3; l. reg. Sardegna 5 maggio 1983, n. 11, art. 35.

(40) L. reg. Valle d'Aosta, 68/1979, art. 17; l. reg. Friuli-Venezia Giulia, 10/1982, art. 2.

(41) L. reg. Sardegna, 11/1983, art. 66.

(42) L. reg. Valle d'Aosta, 68/1979, art. 19.

(43) L. reg. Sardegna, 11/1983, art. 37.

(44) L. reg. Sardegna, 11/1983, art. 30.

(45) L. reg. Veneto, 9 dicembre 1977, n. 72, art. 32 *bis* (come modificata da l. reg. 7 settembre 1982, n. 43); l. reg. Emilia-Romagna, 6 luglio 1977, n. 31, art. 13 *bis* (come modificata da l. reg. 12 dicembre 1985, n. 29).

(46) L. reg. To. 25 maggio 1979, n. 20; L. reg. To. 25 gennaio 1980, n. 9; L. reg. To. 4 marzo 1981, n. 25; L. reg. To. 1 giugno 1982, n. 46; L. reg. To. 18 maggio 1983, n. 34; L. reg. To. 10 maggio 1984, n. 28; L. reg. To. 21 febbraio 1985, n. 17; L. reg. To. 6 maggio 1986, n. 23; L. reg. To. 21 maggio 1987, n. 31; L. reg. To. 30 maggio 1988, n. 41; L. reg. To. 22 maggio 1989, n. 27; L. reg. To. 29 marzo 1990, n. 26.

(47) Per una prima considerazione sulla non attuazione della l. 335, soprattutto con riferimento alla programmazione finanziaria, v. A. PEDONE, *Il finanziamento delle spese regionali*, in *Problemi e prospettive della spesa regionale in Italia*, QR Formez, n. 23, Napoli, 1978.

(48) Questa disposizione è analoga a quanto stabilito con la l. 362/1988, art. 7 che ha modificato la l. 468/1978, in riferimento al bilancio dello Stato.