



Corte dei Conti

Sezione delle Autonomie

N. 10/SEZAUT/2013/INPR

Adunanza del 20 marzo 2013

Presieduta dal Presidente della Corte – Presidente della Sezione delle Autonomie

Luigi GIAMPAOLINO

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione

Giuseppe Salvatore LAROSA, Vittorio GIUSEPPONE, Mario FALCUCCI, Claudio IAFOLLA, Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Raffaele DEL GROSSO, Ciro VALENTINO, Ennio COLASANTI, Raffaele DAINELLI, Enrica LATERZA, Anna Maria CARBONE, Roberto TABBITA

Supplenti

Consiglieri Rosario SCALIA, Silvano DI SALVO, Stefano SIRACUSA, Fabio Gaetano GALEFFI
Primi Referendari Laura D'AMBROSIO, Benedetta COSSU
Referendari Alessandro NAPOLI, Luigi DI MARCO, Oriella MARTORANA, Beatrice MENICONI

Consiglieri

Teresa BICA, Carmela IAMELE, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e successive

modificazioni;

Visto il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto, in particolare, l'art. 1, comma 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, come introdotto dalla legge di conversione, che prevede l'invio ai Consigli regionali di una relazione semestrale delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel semestre precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri;

Udito il relatore, consigliere Francesco Uccello;

DELIBERA

di approvare l'unito documento, che costituisce parte integrante della presente deliberazione, riguardante prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato in Roma, nell'adunanza del 20 marzo 2013.

Il Relatore

F.to Francesco Uccello

Il Presidente

F.to Luigi Giampaolino

Depositata in Segreteria il 26 marzo 2013

Il Dirigente

F.to Romeo Francesco Recchia



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

PRIME LINEE DI ORIENTAMENTO PER LE RELAZIONI SEMESTRALI SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE FINANZIARIE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI DELLE LEGGI REGIONALI (ART. 1, COMMA 2, DEL D.L. 10 OTTOBRE 2012, N. 174, CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, IN LEGGE 7 DICEMBRE 2012, N. 213).

1. Nella logica di una coerente e più compiuta definizione del quadro normativo dei controlli esterni sulle Autonomie territoriali, il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha inteso rafforzare gli strumenti per il coordinamento della finanza pubblica adeguando, ai sensi degli articoli 28, 81, 97, 100 e 119 della Costituzione, le forme di partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni.

In tale prospettiva, il ruolo assegnato alla Corte si colloca all'interno di una visione unitaria della finanza pubblica, tesa al superamento della frammentazione espressa dal previgente sistema dei controlli posti a presidio della finanza territoriale con un'articolata gamma di strumenti di verifica e di monitoraggio finalizzati a garantire l'effettiva tutela degli equilibri economico-finanziari complessivi, l'osservanza degli obiettivi posti dal Patto di stabilità interno, la sostenibilità dell'indebitamento e, più in generale, la regolarità e l'efficienza della gestione.

Nel nuovo quadro delle garanzie ordinarie dirette ad incrementare la circolazione delle informazioni utili al coordinamento tra i livelli di governo statale e regionale e ad assicurare il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, l'art. 1, comma 2, del d.l. n. 174/2012, come introdotto dalla legge di conversione, stabilisce che: *“Ogni sei mesi le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti trasmettono ai Consigli regionali una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel semestre precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri”*. Ai sensi del successivo comma 8, anche la relazione in questione deve essere trasmessa, altresì, *“alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze per le determinazioni di competenza”*.

Con tale strumento di controllo referente, finalizzato a garantire l'effettivo coordinamento della finanza pubblica ed il rispetto del principio del pareggio di bilancio sancito dal novellato art. 81

della Costituzione, la riforma mira soprattutto ad “arricchire il patrimonio conoscitivo” dei Consigli regionali su un tema, quello della copertura finanziaria e delle tecniche di quantificazione degli oneri previsti dalle leggi regionali, ad “elevato tasso di tecnicismo finanziario-contabile”.

Estendendo alle Regioni l’ambito di applicazione di un istituto sinora modellato sulle caratteristiche della legislazione statale, la nuova attribuzione intestata alle Sezioni regionali di controllo rappresenta il tentativo di dare maggiore effettività al principio della copertura finanziaria sancito dal quarto comma dell’art. 81 della Costituzione (terzo comma del testo in vigore dall’anno 2014), ai sensi del quale ogni iniziativa legislativa regionale, per non compromettere la permanenza degli equilibri finanziari, deve indicare le risorse necessarie a sostenere i nuovi o maggiori oneri che essa comporti.

Tale principio, direttamente applicabile non solo allo Stato ed alle Regioni a statuto ordinario ma anche alle Autonomie speciali (cfr. sentenze Corte cost. n. 213/2008 e n. 359/2007), ha assunto maggior pregnanza alla luce del più generale principio dell’equilibrio di bilancio sancito al nuovo primo comma dell’art. 81 Cost. ed esteso alle Autonomie territoriali dal richiamo contenuto agli artt. 97 e 119 Cost. Tale inquadramento implica la necessità di un maggior concorso degli enti regionali 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.

In attesa che il processo di armonizzazione dei sistemi contabili renda possibile l’attuazione di un più coerente sistema di finanza pubblica, in grado di far convergere l’attività di programmazione delle Amministrazioni decentrate verso una comune determinazione degli obiettivi economici e finanziari da assumere a livello europeo e da tradurre all’interno di una condivisa regolamentazione del Patto di stabilità interno, le Regioni sono chiamate ad adeguare il proprio ordinamento ai principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica espressi dalla disciplina di attuazione dell’art. 81 Cost. e contenuti, in particolare, nella legge “rinforzata” 24 dicembre 2012, n. 243, recante norme fondamentali relative alla legge di bilancio e criteri volti ad assicurare l’equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle Pubbliche amministrazioni.

Benché l’applicazione della nuova disciplina sancita dagli artt. 81, 97 e 119 Cost. sia rinviata all’esercizio finanziario 2014, al pari di quella concernente l’equilibrio dei bilanci ed il ricorso all’indebitamento delle Regioni e degli enti locali, che risulta applicabile a regime, ai sensi del disposto di cui all’articolo 21, comma 3, della legge n. 243/2012, non prima dell’esercizio 2016, deve ritenersi che taluni principi della riforma riguardanti il principio di copertura finanziaria, implicitamente anticipati dalla legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009, siano già vincolanti per la legislazione regionale comportante nuovi o maggiori oneri finanziari.

Tali principi di coordinamento finanziario sono riassunti nelle disposizioni contenute all’art. 19 della legge n. 196/2009, a tenore del quale *“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 secondo comma 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 rinvio alle tecniche di copertura finanziaria previste dall'art. 17 per le leggi statali implica che le Regioni sono tenute ad uniformare la propria legislazione di spesa non solo ai principi ed alle regole tecniche previsti dall'ordinamento in vigore, ma anche ai principi di diritto che la giurisprudenza costituzionale ha enucleato dalla pluridecennale attuazione del principio di copertura finanziaria sancito dall'art. 81 Cost.

Alla luce di tali principi e regole tecniche devono essere lette, pertanto, anche le norme di coordinamento in materia di copertura delle leggi di spesa contenute nel decreto legislativo n. 76 del 2000, che per le Regioni costituiscono, insieme alle norme statutarie delle Regioni e Province autonome, parametro interposto di conformità costituzionale delle leggi regionali di contabilità e, a seguire, delle relative leggi regionali di spesa.

2. In questo contesto normativo ed istituzionale, la nuova disciplina che assegna alle Sezioni regionali di controllo il compito di predisporre, per la legislazione regionale di spesa successiva al 1° gennaio 2013, una relazione a cadenza semestrale (anziché quadrimestrale, come stabilito dalla analoga disposizione introdotta dall'art. 7, comma 6 della legge n. 362 del 1988 per la legislazione di spesa dello Stato, recepita ed integrata dall'art. 17, comma 9, della legge n. 196 del 2009) si innesta su un sistema giuscontabile ancora assai eterogeneo. Ciò implica la necessità di definire, in questa sede, criteri e parametri tendenzialmente uniformi cui improntare il controllo medesimo, riservando alle Sezioni regionali (comprese quelle operanti in Regioni ad autonomia speciale, ove sia previsto uno specifico rinvio dinamico alle leggi nazionali in materia di controllo) l'attivazione di una ricognizione puntuale tanto dei molteplici percorsi attuativi previsti da ciascuna Regione per finanziare le diverse tipologie di spesa, quanto delle relative modalità di attivazione e di esecuzione delle iniziative di spesa presso i competenti organi di Amministrazione (Giunta, Assessorati etc.) e del Consiglio regionale (Commissioni o strutture equivalenti), come configurati dalle rispettive normative contabili e regolamentazioni interne. In quella sede, sarà di particolare rilievo approntare una documentazione tecnico-illustrativa, da allegare ad ogni iniziativa legislativa, strutturata secondo i dettami della relazione tecnica di cui all'art. 17 della legge n. 196/2009. Tale onere dovrà essere assolto tanto nel caso di progetti di legge di iniziativa della Giunta regionale quanto nel caso di

proposte di legge o di emendamenti presentati in Consiglio regionale, ciò in relazione anche allo specifico richiamo contenuto nel comma 6 dell'art. 17, secondo il quale *“i disegni di legge di iniziativa regionale ... devono essere corredati, a cura dei proponenti, di una relazione tecnica formulata secondo le modalità di cui al comma 3”*.

Come emerge dalla lettura del quarto comma dell'art. 81 Cost., la verifica della sussistenza della copertura finanziaria delle leggi di spesa regionali presuppone tre distinte fasi di accertamento riguardanti:

- la morfologia giuridica degli oneri finanziari;
- la loro quantificazione;
- l'individuazione delle risorse necessarie a dar loro copertura finanziaria.

Ai fini della individuazione della morfologia giuridica degli oneri, si fa rinvio alle tipologie di spese previste dall'art. 21, commi 5 ss., della legge n. 196/2009.

Con riferimento alla quantificazione degli oneri associati ai provvedimenti legislativi, deve ritenersi che detta operazione consista in una valutazione dell'ammontare delle nuove o maggiori spese (ovvero minori entrate) derivanti dalla piena e completa attuazione della previsione di legge in termini di impatto sui saldi di bilancio, tale da individuare esattamente la distribuzione temporale degli oneri in coerenza con i mezzi di copertura approntati per ciascun esercizio.

Infatti, stando al principio richiamato dall'art. 17 della legge n. 196/2009, ogni legge comportante oneri finanziari deve indicare *“espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa”*. Coerentemente, il successivo comma 10 chiarisce che *“le disposizioni che comportano nuove o maggiori spese hanno effetto entro i limiti della spesa espressamente autorizzata nei relativi provvedimenti legislativi”*, con conseguente impossibilità di dar corso alla relativa spesa al di fuori dei limiti autorizzati e finanziariamente coperti.

In ordine alla configurazione dell'onere è importante sottolineare come esso debba essere obbligatoriamente inquadrato o come limite massimo di spesa o come semplice previsione (in presenza, ad esempio, di diritti soggettivi difficilmente comprimibili in un ammontare predeterminato di risorse). In tale ultimo caso, tuttavia, è previsto l'obbligo di una clausola di salvaguardia della legge per apprestare mezzi di copertura aggiuntivi in caso di andamenti divergenti tra oneri e relative coperture.

Seguendo i dettami della Corte costituzionale, la quantificazione degli oneri finanziari di un intervento di spesa deve ritenersi necessaria tanto nel caso in cui il carattere generico di una disposizione normativa sia tale da impedire una precisa determinazione delle spese che essa comporta (sentenza n. 106/2011), quanto nel caso in cui l'intervento finanziato sia ritenuto sostenibile con l'eccedenza di risorse rinvenibili nella relativa partita di bilancio (sentenza n. 115/2012).

Per quanto concerne la fase di accertamento delle coperture finanziarie, i principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale stabiliscono, invece, che la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri (ex plurimis, sentenze n. 192/2012, n. 70/2012, n. 106/2011, n. 68/2011, n. 141/2010, n. 100/2010, n. 213/2008, n. 384/1991 e n. 1/1966).

Al fine di assicurare l'effettiva attuazione del principio di copertura finanziaria, il comma 1 dell'art. 17 detta anche l'elenco delle "modalità" attraverso le quali il principio può attuarsi:

a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali destinati alla copertura finanziaria di provvedimenti legislativi che si prevede di approvare nel corso degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale (restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo di accantonamenti destinati a particolari finalità);

b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa (nei limiti della quota parte non ancora impegnata);

c) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate (restando in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo di entrate in conto capitale).

La tipizzazione dei suddetti mezzi di copertura trova giustificazione nel fatto che in mancanza di detta previsione sarebbe possibile ricorrere - come spesso verificatosi in passato - a prassi di copertura disinvolute e poco trasparenti, tali da mettere a rischio gli equilibri complessivi del bilancio in corso o di quelli futuri. Dette modalità di copertura, in quanto diretta e coerente espressione dell'art. 81, godono di una garanzia che, in astratto, non viene riconosciuta ad altre tipologie di copertura alternative a quelle indicate.

Nell'ambito di detta tipologia di mezzi, deve ritenersi che l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali costituisca la modalità organizzativa più adatta ad una tempestiva programmazione degli obiettivi da conseguire ed alla precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie, poiché consente, da un lato, di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e di trasparenza delle decisioni di spesa, dall'altro, di concentrare nelle sessioni di bilancio le scelte di fondo delle decisioni stesse sotto il profilo delle coperture finanziarie.

La riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, viceversa, dovrebbe essere una modalità utilizzata per far fronte, principalmente, a nuove, ineludibili esigenze che richiedono una riprogrammazione della spesa prevista nella sessione di bilancio.

In ogni caso, tutte le tecniche di copertura esigono una analitica quantificazione degli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa, a dimostrazione della idoneità della copertura a compensare gli stessi, specie laddove il bilancio presenti un elevato grado di rigidità.

3. Muovendo dai principi tratteggiati dalla recente sentenza della Corte costituzionale n. 26/2013 in tema di leggi regionali di spesa pluriennale, deve ritenersi che il carattere immediatamente precettivo dell'art. 81, quarto comma, Cost. sia in grado di vincolare la disciplina delle fonti regionali di spesa a prescindere dall'esistenza di norme interposte. Le disposizioni di cui agli artt. 17 e 19 della legge n. 196/2009 costituiscono, pertanto, una mera puntualizzazione tecnica del principio della copertura.

In questi termini, la Corte sottolinea come, ai fini di una corretta copertura, non sia consentita la stima apodittica degli oneri autorizzati, specie in situazioni nelle quali la loro quantificazione non possa prescindere da stime economiche presuntive basate su calcoli matematici e statistici. Anche in tali casi, è necessaria, invece, *“una relazione tecnica giustificativa degli stanziamenti di bilancio ed illustrativa delle modalità dinamiche attraverso le quali qualsiasi sopravvenienza possa essere gestita in ossequio al principio dell'equilibrio del bilancio”*.

Il richiamo alle modalità dinamiche di gestione dell'equilibrio del bilancio denota chiaramente come la funzione della relazione tecnica non sia di mera garanzia di trasparenza delle decisioni di spesa, ma strumento essenziale per il coordinamento della finanza pubblica.

La relazione tecnica di accompagnamento all'iniziativa legislativa, pertanto, dovrà necessariamente contenere sia il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione e la specifica indicazione dei metodi di quantificazione e compensazione, per la spesa corrente e le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti, sia la illustrazione credibile, argomentata e verificabile dei dati e degli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di bilancio, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme stanziare in bilancio. Ciò in quanto la eventuale declaratoria di assenza di oneri non può valere, di per sé, a rendere dimostrato il rispetto dell'obbligo di copertura, dato che, secondo gli insegnamenti della Consulta, non *«si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta “copertura”, cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa»* (sentenza n. 83/1974 e n. 30/1959).

Sotto questo profilo, per quanto sia indubbio che le leggi istitutive di nuove spese debbano contenere una «esplicita indicazione» del relativo mezzo di copertura (*ex plurimis*, sentenze n. 386 e n. 213 del 2008, n. 359/2007 e n. 9/1958) e che a tale obbligo non sfuggano le leggi regionali (sentenze n. 213/2008 e n. 16/1961), la richiamata sentenza n. 26/2013 conferma l'applicazione della disciplina prevista dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000, nel senso che, per le leggi istitutive di spese continuative e ricorrenti (caratterizzate cioè da una costante incidenza su una pluralità

indefinita di esercizi finanziari), è consentito il rinvio dell'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale di previsione (sentenze n. 446 del 1994, n. 26 del 1991 e n. 331 del 1988), mentre per le leggi istitutive di spese pluriennali (aventi cioè una consistenza variabile e circoscritta nel tempo) è richiesta, al pari di ogni altra legge che produce nuovi o maggiori oneri, la esplicita indicazione non solo dei mezzi di copertura e della specifica clausola di salvaguardia, ma anche dell'onere per l'esercizio in corso e per ciascuno degli esercizi successivi (superando così la logica che aveva ispirato le storiche pronunce n. 1 del 1966 e n. 384 del 1991 che ammettevano una copertura "tendenziale" oltre il triennio). Le due indicazioni trovano, comunque, una loro composizione nel riferimento del citato d.lgs. n. 76/2000 alla spesa corrente puramente discrezionale.

Con riferimento alle disposizioni di cui agli artt. 17 ss. della legge n. 196/2009, non può, quindi, non estendersi anche alle leggi regionali di spesa l'applicazione della citata clausola di salvaguardia, finalizzata a compensare gli effetti eccedenti le previsioni iniziali di spesa e garantire la corrispondenza, anche temporale, tra l'onere e la relativa copertura attraverso l'adozione di misure aggiuntive di riduzione di spesa o di aumenti di entrata per il caso in cui dovessero verificarsi scostamenti tra le previsioni e gli andamenti. In tale ottica, il comma 12 dell'art. 17 della legge n. 196/2009 prescrive che la clausola di salvaguardia, per non diventare elemento puramente formale, deve avere carattere effettivo ed automatico, nel senso che il suo contenuto deve essere idoneo ad individuare – nella stessa legge - concrete misure di intervento in grado di determinare l'immediato rientro dalla scopertura in forza di semplici atti di natura amministrativa e senza necessità del ricorso a una nuova fonte legislativa.

La determinazione degli oneri e delle relative coperture deve essere necessariamente contestuale, poiché il principio dell'autosufficienza della legge di spesa richiede la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di onere quanto dei presupposti posti a fondamento delle previsioni di maggiore entrata e/o di minore spesa necessarie a finanziare le prime. L'obbligo di copertura va, infatti, costituzionalmente risolto *ex ante*. In questo senso, la copertura di spese mediante crediti futuri è da ritenere tanto più irrazionale quanto più si riferisce a crediti futuri lontani nel tempo (*ex multis*, sentenze n. 213/2008, n. 356/1992, n. 75/1992, n. 294/1991, n. 320/1989, n. 478/1987 e n. 19/1970).

Va, peraltro, considerata la impossibilità di far riferimento ad una entrata aleatoria, del tutto incerta nell'*an* e nel *quando* (sentenza n. 13/1987), e tale deve ritenersi anche la copertura di oneri attuali mediante entrate future qualora la stessa non tenga conto dei costi da sostenere per l'anticipazione delle entrate medesime (sentenza n. 213/2008 e n. 54/1983). Deve, del pari, ritenersi illegittima la legge regionale che preveda entrate di incerta consistenza a copertura di spese certe (sentenza n. 36/1961).

L'indicazione della copertura finanziaria è richiesta anche quando alle nuove o maggiori spese possa farsi fronte con somme già iscritte in bilancio, sia perché rientranti in un capitolo che abbia sufficiente capienza sia perché fronteggiabili con lo "storno" di fondi risultanti dalle eccedenze degli stanziamenti previsti per altri capitoli. In tali casi, è comunque necessaria l'espressa menzione dei capitoli di bilancio ovvero delle variazioni compensative fra capitoli sui quali far gravare l'onere della spesa, fermo restando che non si possono incidere fondi già impegnati a fronte di obbligazioni giuridicamente perfezionate (da ultimo, cfr. sentenza n. 272/2011, secondo un principio espresso sin dalla sent. n. 30/1959).

Non costituiscono, infine, idoneo mezzo di copertura né le partite di giro (sentenza n. 16/1961) né i residui passivi (sentenze nn. 16 e 31 del 1961) né le risorse di enti terzi (sentenza n. 314/2003; *contra* sentenza n. 23/1967).

A conclusione della illustrata panoramica dei principi che governano la materia della quantificazione degli oneri e della loro copertura, va altresì considerato che – attraverso le relazioni quadrimestrali redatte nel corso degli ultimi 25 anni - le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno elaborato una copiosa giurisprudenza che ha seguito, ma anche stimolato, l'evoluzione legislativa, concorrendo a definire parametri via via più rigorosi ed essenziali per garantire l'effettivo equilibrio dei conti pubblici.

Su questo versante, le nuove attribuzioni affidate alle Sezioni regionali di controllo completano l'attività referente della Corte, ora indirizzata anche ai Consigli regionali, ponendosi, da un lato, in termini di coerenza e continuità con le consolidate posizioni assunte dalle Sezioni riunite, dall'altro, in termini di rigoroso riscontro delle specifiche problematiche delle realtà regionali, caratterizzate dalla ristrettezza delle risorse da utilizzare per la copertura di nuove iniziative di spesa. In tale contesto, è auspicabile che le verifiche sul rispetto delle modalità di quantificazione e copertura degli oneri, in quanto preordinate a salvaguardare l'equilibrio dei bilanci regionali e, di riflesso, la tenuta dei conti pubblici, tengano conto anche degli esiti dell'esame del bilancio di previsione, sotto il profilo dell'attendibilità, ad evitare forme di elusione della normativa vigente.