

**BREVI NOTE SUL PRINCIPIO DI COPERTURA FINANZIARIA
EX ART. 81, COMMA TERZO, COST.
ALLA LUCE DELLA SENTENZA N. 235 DEL 2020 DELLA CONSULTA**

LINDALIBORIA ARDIZZONE

(Dottoressa di ricerca in Scienze economiche, aziendali e giuridiche,
Università degli Studi di Enna “Kore”)

Data di pubblicazione: 8 ottobre 2021

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo

LINDALIBORIA ARDIZZONE *

**Brevi note sul principio di copertura finanziaria
ex art. 81, comma terzo, Cost.
alla luce della sentenza n. 235 del 2020 della Consulta**

Abstract (It.): *il contributo analizza brevemente la sentenza n. 235 del 2020 della Consulta, in merito alla legge della Regione siciliana del 6 agosto 2019, n. 14 ed alla luce di alcuni principi di matrice economica quali l'equilibrio di bilancio ex art. 81, Cost., l'obbligo di copertura, la copertura di nuovi e maggiori oneri, considerati gli ultimi risvolti dottrinari sul tema.*

Abstract (En.): *the contribution briefly analyzes the Constitutional Court decision n. 235 of 2020, with regard to the law of Sicilian Region of 6 august 2019, n. 14 and in the light of some economic principles such as the balance of budget in the article 81 of Constitution, the obligation to cover, the coverage of new and higher charges, given the latest doctrinal implication on the subject.*

Parole chiave: legge regionale; copertura; bilancio; oneri; poteri istruttori della Corte costituzionale.

Key words: regional law; coverage; balance; charges; investigative powers of the Constitutional Court.

* Dottoressa di ricerca in Scienze economiche, aziendali e giuridiche, Università degli Studi di Enna "Kore".

SOMMARIO: Premessa. – 1. Le questioni di legittimità costituzionale poste al vaglio della Consulta. – 2. L’art. 3 della Legge Regione Siciliana n. 14 del 6 agosto 2019 e le spese continuative obbligatorie. – 2.1. L’obbligo di copertura. – 2.2. La copertura di nuovi o maggiori oneri. – 3. I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi. – 4. L’art. 7 della legge della Regione Siciliana 6 agosto 2019, n. 14: la norma non indica gli oneri derivanti dal bilancio regionale. – 5. Il precedente della Consulta: la sentenza n. 227 del 2019. – 6. Considerazioni finali: i recenti sviluppi della dottrina in tema di copertura.

Premessa

Con sentenza n. 235 del 22 ottobre 2020, depositata in Cancelleria il 10 novembre 2020 – traente origine dal ricorso in via principale del Presidente del Consiglio – la Corte costituzionale dichiarava la illegittimità costituzionale degli artt. 3, 7 e 11 della legge della Regione siciliana 6 agosto 2019, n. 14, collegata alla legge di stabilità regionale per l’anno 2019 in materia di pubblica amministrazione e personale («Interventi in favore dell’aeroporto di Trapani Birgi»), tutti per violazione degli artt. 81, terzo comma; 117, secondo comma, lett. e) Cost., nonché dell’art. 14, lett. p) del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (*Approvazione dello statuto della Regione siciliana*), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 2.

1. Le questioni di legittimità costituzionale poste al vaglio della Consulta

L’art. 3 modificava l’art. 10, co. 1, della legge della Regione siciliana 10 agosto 2012, n. 47 (*Istituzione dell’Autorità Garante per l’infanzia e l’adolescenza e dell’Autorità Garante della persona con disabilità. Modifiche alla legge regionale 9 maggio 2012, n. 26*). Con tale articolo erano sostituite le parole: «il Garante si avvale degli uffici e del personale dell’Assessorato regionale della

famiglia, delle politiche sociali e del lavoro senza ulteriori e maggiori oneri a carico del bilancio della Regione» con le seguenti: «al Garante vengono garantite adeguate risorse umane e finanziarie. A tal fine è istituito un ufficio alle dirette dipendenze del Garante denominato Ufficio del Garante il cui personale è individuato con decreto dell'Assessore regionale per la famiglia, le politiche sociali ed il lavoro nell'ambito delle attuali dotazioni organiche». Il successivo comma 2 stabiliva, quindi, che «per le finalità del presente articolo è autorizzata, per l'esercizio finanziario 2019, la spesa di 45 migliaia di euro per il funzionamento dell'Ufficio e per ogni altra iniziativa promossa dal Garante nell'ambito delle proprie funzioni. Ai relativi oneri si provvede, per l'esercizio finanziario 2019, mediante riduzione di pari importo delle disponibilità della Missione 20, Programma 3, Capitolo 215704 – accantonamento 1001». La norma – secondo il ricorrente – contrastava con i parametri invocati, in quanto prevedeva un «impatto pluriennale sulla finanza regionale, ma non quantifica in alcun modo gli oneri a carico della Regione per gli anni successivi al 2019 (individuati come visto al comma 2), né individua le risorse per far fronte agli stessi». La Corte accoglieva la prospettazione di parte ricorrente e dichiarava fondata la questione. Secondo il costante orientamento giurisprudenziale dello stesso Giudice delle leggi, l'art. 81, co. 3, Cost. «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» (*ex multis*, sentenze n. 26 del 2013 e n. 227 del 2019), applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale. Attuativi del precetto costituzionale sono, peraltro, da considerarsi sia l'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (*Legge di contabilità e finanza pubblica*), che prescrive, anche nei confronti delle Regioni, la previa quantificazione della spesa quale presupposto della copertura finanziaria, sia gli artt. 36, 38, 39 e 48 del d.lgs. 118/2011 in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi.

Le suddette disposizioni confermano il principio di copertura finanziaria delle leggi di spesa, per cui le leggi regionali che prevedono spese obbligatorie

a carattere continuativo, quali quelle «relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse», debbono quantificarne l'onere annuale per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione¹, con un orizzonte temporale almeno triennale. La disposizione impugnata ha, invece, limitato al solo esercizio finanziario 2019 l'autorizzazione di spesa per il funzionamento del neo-istituito Ufficio del Garante «e per ogni altra iniziativa promossa dal Garante nell'ambito delle proprie funzioni», prevedendo un ufficio di personale dedicato, con necessari stipendi e altre spese fisse, che non possono considerarsi che obbligatorie e continuative, per cui la previsione normativa *de qua* è ritenuta in contrasto con l'art. 81, co. 3, Cost.

La seconda disposizione impugnata (l'art. 7) prevedeva al comma 1 l'applicazione ai dipendenti degli istituti del trattamento anticipato di pensione e del finanziamento dell'indennità di fine servizio (c.d. "quota cento") previsti, rispettivamente, dagli artt. 14 e 23, co. 1, del decreto-legge 28 gennaio

¹ Dovendosi intendere per bilancio di previsione il documento contabile che espone in maniera sistematica il reperimento e l'impiego delle risorse pubbliche, come definiti dalle norme vigenti, rappresentando perciò il principale riferimento per l'allocazione, la gestione e il monitoraggio di entrate e spese dello Stato. Esso, in ossequio a quanto stabilito dalla legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni), viene redatto annualmente, con orizzonte triennale (sebbene gli stanziamenti costituiscano limiti all'autorizzazione di spesa solo per il primo esercizio), e approvato con legge ordinaria del Parlamento. Ogni anno, infatti, la legge di bilancio deve recepire variazioni di entrate e spese imputabili a diversi fattori: l'introduzione di nuove norme e l'abrogazione di altre, il rifinanziamento e il definanziamento di norme preesistenti, la rimodulazione delle risorse tra diversi capitoli di spesa (entro i limiti stabiliti dalla normativa in materia), la variazione di parametri esogeni fondamentali per la determinazione effettiva di rilevanti voci di spesa.

2019, n. 4 (*Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, individuando, altresì, al comma 2, una certa categoria di dipendenti (secondo parte resistente un numero esiguo), che sarebbero esclusi in ragione di quanto previsto dalla normativa statale di riferimento dalla cosiddetta quota cento, rendendoli invece beneficiari di essa per requisiti e modalità del trattamento pensionistico più favorevoli rispetto a quelli posseduti per accedervi. Infine, la disposizione prevede al comma 3 che per l'attuazione dell'articolo in esame non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione. Il ricorrente, oltre ai parametri invocati in precedenza, ritiene inoltre violata quale norma interposta l'art. 17 della già citata legge 31 dicembre 2009, n. 196 (*Legge di contabilità e finanza pubblica*), in quanto la «clausola di invarianza [...] finisce con l'essere una mera clausola di stile [...] del tutto avulsa dalla effettiva realtà economica e finanziaria», come, del resto, sarebbe dimostrato dal fatto che la disposizione risulta sprovvista della Relazione tecnica di accompagnamento, di cui al citato art. 17 della legge 196/2009. Anche in questo caso, la Corte – richiamata la propria giurisprudenza (sent. n. 227 del 2019) – dichiara fondata la questione di illegittimità costituzionale, ribadendo che le “metodologie di copertura” finanziaria delle leggi di spesa, di cui all'art. 19, co. 2, della legge 196/2009, proprio perché richiamano l'art. 81, co. 3, Cost., si impongono anche alle Regioni.

Preliminarmente, la Consulta ricostruisce l'assetto normativo applicabile alla questione sottoposta al giudizio.

In Sicilia, il pagamento del trattamento di quiescenza e dell'indennità di buonuscita del personale regionale – la cui disciplina è quella degli impiegati civili dello Stato, «restando ferma la competenza diretta della Regione per l'amministrazione dei relativi trattamenti» – è a carico di un apposito Fondo di Quiescenza, che ha natura giuridica di ente pubblico non economico, con propria dotazione finanziaria iniziale, cui provvede la Regione. Il sistema

contributivo, i requisiti per l'accesso alle prestazioni previdenziali e la liquidazione dell'indennità di buonuscita sono dettati dalle disposizioni statali che disciplinano la materia. La manovra pensionistica statale individua le risorse finanziarie necessarie perché questa possa essere attuata nel corso degli anni previsti e, per ciò che concerne l'anticipazione della buonuscita, dispone l'istituzione nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, di un apposito Fondo.

La Corte non ritiene che l'asserzione della Regione siciliana, secondo cui l'estensione dei benefici di accesso alla pensione e al trattamento di fine servizio – essendo limitata a un numero irrilevante di dipendenti – non inciderebbe sul bilancio regionale consentendo, invece, un risparmio di spesa sia plausibile, in quanto priva di riscontro: tale assunto è infatti privo di una relazione tecnica – così come richiede l'art. 17 della legge 196/2009 a corredo di una proposta normativa – per quanto attiene alla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ogni disposizione, nonché delle relative coperture.

Il citato art. 17, peraltro, prescrive che: «per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria» e, inoltre, prevede che: «per le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, la relazione di cui al comma 3 contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento».

La terza disposizione impugnata, ovverosia l'art. 11, sostituiva le parole: «31 dicembre 2018» con le parole: «31 dicembre 2020» all'art. 7, co. 2, della

legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (*Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale*). L'originario articolo rinviava già alla scadenza del 31 dicembre 2018 l'applicazione, nei confronti degli enti, istituti, aziende, agenzie, consorzi e organismi regionali, delle norme concernenti i principi contabili e schemi di bilancio di cui al d.lgs. 118/2011, la cui applicazione era stata prevista e poi differita in svariati atti normativi regionali a partire dal 2015. Secondo la parte ricorrente, il succitato rinvio avrebbe comportato una violazione dell'art. 117, co. 2, lett. e), Cost., che ascrive allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, poiché l'ennesimo rinvio all'obbligo di adeguamento si sarebbe appalesato come volontà di eludere quei principi.

La Corte ritiene fondata la questione. L'art. 79 del d.lgs. 118/2011 (norma interposta), prevede che la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni «nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni speciali e province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42». La Regione ha disposto, invece, con legge l'ulteriore rinvio dell'applicazione delle disposizioni del citato decreto legislativo per gli enti strumentali regionali e non con la procedura concertativa o “pattizia” dell'art. 27 della legge 42/2009, che avrebbe, secondo le norme di attuazione dello statuto, richiesto l'attivazione della Commissione paritetica di cui all'art. 43 dello stesso. Peraltro, con la sentenza n. 178 del 2012, la Corte già aveva affermato che tutte le disposizioni attuative della legge di delegazione (ivi comprese quelle dell'art. 2, che il d.lgs. 118/2011 dichiara espressamente di attuare) si applicano agli enti ad autonomia differenziata non in via diretta, ma solo se recepite tramite le speciali procedure previste per le norme di attuazione statutaria.

2. L'art. 3 della legge della Regione siciliana n. 14 del 6 agosto 2019 e le spese continuative obbligatorie

Nel punto 3.1 del *Considerato in diritto*, la Consulta focalizza la propria attenzione su un principio di estremo rilievo, ovverosia l'immediata applicazione del precetto costituzionale di copertura anche agli enti territoriali ad autonomia speciale, come implicitamente desumibile dallo stesso Statuto della Regione siciliana; al punto 3.2 del *Considerato in diritto*, poi, statuisce che il precetto costituzionale in questione trova puntuale attuazione sia con l'art. 19 della legge di contabilità nazionale n. 196 del 2009, per il fatto di sottolineare la rilevanza della previa quantificazione dell'onere come presupposto dell'assolvimento dell'obbligo di copertura, sia con i numerosi articoli del d.lgs. n. 118 del 2011 (artt. 36, 38, 39 e 48), in base ai quali le leggi regionali che prevedono spese obbligatorie a carattere continuativo (e, tra queste, le spese «relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse» di cui al co. 1, lett. a), del citato art. 48) debbono quantificarne l'onere annuale per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione, che deve possedere un arco temporale di almeno tre anni (artt. 36 e 39 citati).

In tal senso la Corte – nell'evidenziare come in violazione di tale ultima prescrizione del d.lgs. n. 118, la norma di cui all'art. 3 limiti al solo esercizio finanziario del 2019 l'autorizzazione di spesa per il funzionamento del neoistituito Ufficio per il Garante, pur dotando detto Ufficio di personale – rileva che, nel caso in esame, si tratta di «spese continuative obbligatorie», richiedenti una quantificazione dell'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione, ciò che la Regione ha mancato appunto di adottare con il denunciato art. 3 della legge della Regione siciliana 6 agosto 2019, n. 14, il quale si pone pertanto in netto contrasto con l'art. 81, co. 3, Cost.

In parte motiva, dunque, la Consulta non considera globalmente il dettato del co. 1 dell'art. 3 in questione, che invero non comporta oneri di personale, e dall'altro non si confronta con un problema finanziario posto dall'art. 3, ossia quello di cui al co. 2, che pone la copertura dell'onere di 45.000 euro per il solo 2019 a carico del bilancio. In particolare, la Corte, nel collegare la norma a spese di personale, solleva il problema della copertura degli oneri pluriennali, anche se la disposizione testé richiamata non reca oneri pluriennali, e nemmeno oneri *tout court*, nel momento in cui fa riferimento alle dotazioni dell'organico in essere. Indubbiamente, il problema in questi casi è capire se il riferimento sia all'organico di fatto ovvero a quello di diritto, laddove nel secondo caso emergerebbero dubbi sulla sostenibilità del riferimento, da parte del comma 1 dell'art. 3, all'ambito dell'organico in essere; nella sentenza comunque non si riscontra tale approfondimento.

2.1. *L'obbligo di copertura*

A tale punto della disamina – ancor prima di procedere con le successive questioni poste al vaglio della Consulta – è propedeutico ricordare che, ai fini della valutazione del rispetto dell'obbligo di copertura (art. 81, co. 3, Cost.), occorre chiarire quale sia la natura dell'onere recato dalla norma, se sia esso obbligatorio ovvero flessibile, continuativo o occasionale, analizzarne poi la quantificazione anche alla luce del corredo informativo recato dalla Relazione tecnica e da altre, eventuali note informative, infine valutare la congruenza della modalità di copertura cui faccia riferimento il Legislatore.

Ebbene, se si volesse individuare una linea di continuità fra il testo originario dell'articolo 81 della Costituzione e il testo successivo alla riforma del 2012, questa non potrebbe che essere ravvisata nell'obbligo di copertura finanziaria delle leggi. Recitava, infatti, il quarto comma del previgente articolo 81 che «ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare

i mezzi per farvi fronte». Il riferimento a «ogni altra legge» doveva essere letto in combinato con la disposizione contenuta nel terzo comma dell'art. 81 Cost., che stabiliva che «con la legge di bilancio non possono istituirsi nuovi tributi e nuove spese», sottraendola così all'obbligo di copertura finanziaria².

L'impostazione voluta dai Costituenti rispecchia, dunque, una precisa scelta: la neutralità dell'articolo 81 rispetto a qualsivoglia enunciazione del pareggio di bilancio. Sarà poi compito della maggioranza di governo porre in

² Sull'obbligo di copertura finanziaria delle leggi prima della riforma intervenuta con legge costituzionale n. 1 del 2012 si vedano, in dottrina, a titolo esemplificativo e non esaustivo: V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano 1969, 151 ss.; ID., *Portata e limiti dell'obbligo di indicazione della "copertura" finanziaria delle leggi che importano nuove o maggiori spese*, in *Giur. cost.*, 1966, 4 ss.; A. BRANCASI, *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, in C. PINELLI, T. TREU (a cura di), *La Costituzione economica: Italia Europa*, Bologna 2010, 347 ss.; ID., *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano 1985; ID., *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enc. dir., Annali*, VII (2014), 167 ss.; L. GIANNITI, *Il pareggio di bilancio nei lavori della Costituente*, in *www.astrid-online.it*, 2011; P. DE IOANNA, *Sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa e di minore entrata: un'analisi introduttiva*, in S. TRAVERSA (a cura di), *Scienza e tecnica della legislazione: lezioni*, Napoli 2006, 83-119; ID., *La copertura finanziaria delle leggi di spesa*, in D. DA EMPOLI, P. DE IOANNA, G. VEGAS (a cura di), *Il Bilancio dello Stato*, Milano 2000, 217 ss.; ID., *Copertura finanziaria delle leggi di spesa*, in A. BARETTONI ARLERI (a cura di) *Dizionario di contabilità pubblica*, Milano 1989, 119 ss.; ID., *L'obbligo di copertura (art. 81, 4° comma, Cost.) come vincolo procedurale per una decisione politica responsabile in materia di finanza pubblica*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 2*, Milano 1991, 95-110; G. RIVOSACCHI, *L'indirizzo politico-finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova 2007; G. VEGAS, *Il bilancio pubblico*, Bologna 2014. Ancora, di particolare rilievo i contributi di C. ANELLI, *Interpretazione dell'ultimo comma dell'art. 81 della Costituzione*, e anche G. CASTELLI AVOLIO, *L'esame in Parlamento del bilancio dello Stato*, Relazione del Presidente della Commissione finanze e tesoro, Atti della Camera I legislatura, n. 1603-A bis.

essere le fondamentali scelte sull'economia e sui conti pubblici, sebbene l'introduzione del principio di copertura finanziaria delle leggi dovesse comunque intendersi come un ostacolo all'espansione della spesa pubblica. Infatti, interpretando letteralmente il vecchio art. 81 Cost., il principio di copertura finanziaria era volto a impedire la modifica *in peius* dell'equilibrio finanziario stabilito dal bilancio. In tal senso, il secondo termine di paragone per la definizione di una spesa «nuova e maggiore», ai fini della sottoposizione all'obbligo della copertura finanziaria, era costituito dagli stanziamenti del bilancio approvato, per cui all'obbligo di copertura dovevano essere sottoposte soltanto le leggi che rendessero doverosa l'iscrizione in bilancio di spese da questo non previste o previste in misura minore.

Così ragionando, il summenzionato principio richiedeva un duplice passaggio logico: talora, si attribuiva alla legge di bilancio un valore meramente formale, di atto che si limitava a recepire l'esatto stanziamento previsto nelle leggi; talaltra, dall'obbligo di copertura finanziaria si faceva discendere l'esistenza implicita nella Carta costituzionale del principio del pareggio di bilancio, quale vincolo che, nato come politico, ovvero come forma di responsabilità del Parlamento e del Governo nelle decisioni di spesa, diventava eminentemente giuridico.

Ciò nonostante, è proprio da questa lettura estensiva dell'art. 81 Cost. che prende avvio l'interpretazione sostanziale del principio di copertura finanziaria, che passa necessariamente attraverso una diversa considerazione della funzione e dei possibili contenuti della legge di bilancio, rispetto alla quale si supera decisamente la visione della sua natura di legge meramente formale, basata sul contenuto del terzo comma dell'art. 81 Cost. L'interpretazione del principio di copertura finanziaria viene inserito, dunque, nel più ampio contesto dell'interpretazione della natura e del ruolo della legge di bilancio e del rapporto di questa con le altre leggi.

L'obbligo di copertura deve essere correlato alle peculiarità della legge di bilancio, intesa come non sottoposta al predetto obbligo: il terzo e il quarto

comma dell'art. 81 Cost. esprimono un meccanismo di razionalizzazione della decisione finanziaria, la cui garanzia procedurale si trova nella distinzione di funzioni fra legge di bilancio e leggi di spesa.

La caratterizzazione della legge di bilancio come legge di indirizzo politico, tuttavia, ha rappresentato un forte limite per la sindacabilità della stessa da parte della Corte costituzionale, soprattutto con riferimento all'entità della copertura finanziaria rimessa alle valutazioni del Parlamento all'atto di approvazione della legge. Di tal che il comma quarto dell'art. 81 Cost. ha costituito il parametro d'elezione per l'esercizio del potere di rinvio da parte del Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 74 Cost., fino a quando non si è verificato un significativo cambio di rotta nella giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale è giunta a sindacare l'entità della copertura finanziaria delle leggi attraverso una lettura sostanziale del principio posto dal comma quarto dell'art. 81 Cost.

Si tratta di un passaggio fondamentale per il sistema finanziario e per la forma di governo, poiché sono sindacate dalla Corte scelte che in precedenza avevano avuto rilievo esclusivamente politico, collocandosi nelle dinamiche fiduciarie fra Parlamento e Governo, che diventano invece scelte giuridiche, fonte di responsabilità e, per questo, passibili di sindacato costituzionale.

Il principio della copertura finanziaria assurge al rango di parametro nel giudizio di legittimità costituzionale e diventa un obbligo sostanziale per il legislatore statale e per quello regionale rispettarlo allorché la copertura sia credibile e sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa da effettuare in esercizi futuri, vale a dire che tale obbligo deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra le entrate e le uscite nel lungo periodo, valutando gli oneri già gravanti sugli esercizi successivi.

Di tal che, la riforma intervenuta con la legge costituzionale n. 1 del 2012, ratificando la natura sostanziale della legge di bilancio e prevedendo espressamente il principio del pareggio, ha conferito, almeno nelle intenzioni del legislatore, attendibilità e certezza alle modalità attraverso le quali il principio di copertura deve essere assicurato.

Tornando alla pronuncia in esame, la decisione della Consulta in più punti rileva la particolare problematicità della questione afferente alla “quantificazione” riportata dalla legge impugnata per il solo anno 2019, riservando al contrario al profilo della “strumentalità” un ruolo più marginale. In seguito, la pronuncia pone la questione della copertura degli oneri pluriennali, esaminando brevemente e in via preliminare il rilevante tema di cui al combinato disposto tra gli artt. 38 del richiamato d.lgs. 118 e l’art. 30, co. 6, della legge di contabilità nazionale, ossia l’esatta quantificazione nel tempo dell’onere pluriennale con la correlata copertura finanziaria, richiamando, peraltro, la sola triennalità del bilancio in vigore. E, infatti, con precipuo riferimento alla complessa questione della «copertura degli oneri pluriennali», il primo profilo da affrontare è legato alle modalità di individuazione nel tempo dell’onere stesso. Da questo punto di vista, corre in aiuto delle Regioni il richiamato art. 38, co. 1, a norma del quale «le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l’onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l’onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell’onere annuo alla legge di bilancio». Evidentemente, la risoluzione della questione è insita in uno specifico presupposto, ossia che la copertura venga comunque prevista nella legge istitutiva dell’onere e non, al contrario, nelle varie leggi di bilancio (cfr. Corte cost., sent. n. 244 del 2020), fatti i salvi

gli oneri non obbligatori che non creano un obbligo vincolante per i bilanci di stanziare risorse³.

Giova ribadire tale concetto, considerata la frequente commistione dei summenzionati profili a livello regionale, ossia che l'esatta quantificazione dell'onere per i vari esercizi implichi che esso non debba essere tutto coperto, esercizio per esercizio, dalla relativa legge istitutiva, ma possa essere compensato nei vari esercizi mediante il rinvio alle diverse leggi di bilancio annuali e triennali, nel momento in cui esse procedano alla periodica quantificazione

³ È tale l'approdo ricostruttivo di maggior significato della citata sentenza n. 244 del 2020, laddove la Corte costituzionale ha risolto in senso negativo il dubbio di legittimità costituzionale di una legge regionale, sollevato dalla Corte dei conti in occasione dell'esame del rendiconto generale della Regione, che faceva impiego di mezzi di bilancio a copertura di nuovi oneri evidenziando che la legge oggetto di scrutinio riguardava «una spesa molto risalente nel tempo e in via di estinzione», tale che la modalità procedurale di copertura finanziaria della spesa allora prevista era da ritenersi coerente con quanto stabilito dal legislatore statale (nella legge n. 335 del 1977) al momento della loro adozione e che la stessa Corte aveva già riconosciuto, nella sentenza n. 26 del 2013, conforme al precetto costituzionale; e, tuttavia, la Consulta ha voluto rimarcare che le norme statali di attuazione del medesimo costituzionale di copertura, quali sono da considerare gli artt. 30 della legge n. 196 del 2009 e 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, che si sono ora sostituite a quelle allora vigenti, hanno «individuato modalità procedurali più penetranti di garanzia del precetto costituzionale, il cui rispetto, tuttavia – ha concluso per il caso esaminato –, non può costituire parametro di valutazione della legittimità della copertura finanziaria di una spesa molto risalente nel tempo e in via di estinzione». Dal che chiaramente discende, in base al mutato ordinamento contabile, il non più consentito utilizzo, a copertura di nuovi oneri anche se continuativi e ricorrenti, dei mezzi di bilancio.

dell'onere, il che è legittimo solo se l'onere è discrezionale. Per le summenzionate ragioni, ancora una volta viene in rilievo il punto focale su cui si basa la contabilità pubblica, ossia il rapporto esistente tra legge e bilancio.

Ciò detto, deve ribadirsi che le due norme di contabilità statale (art. 30, co. 6, della legge n. 196 del 2009) e regionale (art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011) testé richiamate – una volta definitivamente chiarito che la copertura, quale che sia la quantificazione nel corso del tempo, è da porre a carico della legge istitutiva dell'onere medesimo e non dei mezzi di bilancio già destinati ad altre finalità in base ai rispettivi titoli sottostanti, se non si tratti di onere discrezionale – mettono in luce il problema dell'esatta individuazione della natura dell'onere, se continuativo. In altri termini, è necessario individuare se si tratta di un onere obbligatorio ovvero flessibile, laddove per il primo è la legge sostanziale istitutiva a dover indicare il *quantum* anno per anno ovvero l'onere a regime, non potendosi fare riferimento alle leggi di bilancio. E, infatti, solo se l'onere non è obbligatorio, la compensazione può avvenire a carico dei bilanci dei vari anni, in quanto questi ultimi non sono vincolati dal titolo sottostante (legge sostanziale istitutiva dell'onere medesimo) a indicare un *quantum* per il singolo esercizio, non trattandosi appunto di un obbligo, tenuto conto della natura discrezionale della prestazione così come prevista dalla legge istitutiva.

Quanto appena esposto vale a sottolineare una costante prassi secondo cui si è inteso molto spesso il riferimento al rinvio ai bilanci dei vari anni come una modalità consentita per l'assolvimento dell'obbligo di copertura, anche se trattasi di oneri obbligatori e continuativi, con ciò collocandosi però al di fuori dell'art. 81, co. 3, Cost.

Viene, dunque, a crearsi un intricato groviglio afferente alle modalità con cui si individua anno per anno un onere pluriennale e alla regolamentazione della relativa copertura, che dipende a sua volta dalla natura dell'onere medesimo, nel senso che, in caso di obbligatorietà, vi deve provvedere *ex ante* la legge istitutiva, mentre, in caso di discrezionalità, vi può provvedere,

nell'ambito di risorse finanziarie eventualmente disponibili, il bilancio dei singoli anni, nel rispetto dei vincoli in essere in termini di equilibrio.

Il tema della copertura così come definito dall'art. 81, co. 3, Cost., di cui alla sentenza in esame, necessita di un'ulteriore precisazione, considerato che la Corte costituzionale ne ha più volte affermato la qualificazione di «clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile» (*ex multis*, sentenze n. 244 del 2020, n. 227 del 2019; n. 274 del 2017; n. 184 del 2016; n. 192 del 2012). L'accostamento della clausola generale all'obbligo di copertura sembra, invero, doversi intendere in senso atecnico: la tecnica normativa propria della clausola generale non sembra attagliarsi all'obbligo di copertura, configurandosi quest'ultimo quale principio piuttosto che come clausola generale; è noto, infatti, che la clausola generale costituisca una sorta di “valvola di sicurezza”, utile a superare i rigidi confini dell'ordinamento positivo, caratterizzata per sua natura da indeterminatezza semantica che esige un'integrazione valutativa affidata all'interprete (*rectius*, al giudice) creatore della regola del caso concreto allo scopo di assicurare la migliore composizione degli interessi in gioco. Appare, dunque, evidente come il principio di copertura debba sottostare a regole compiute, definite secondo il parametro costituzionale dal legislatore, a garanzia dell'oggettiva controllabilità della sua osservanza, il che è connaturato al sistema democratico e costituzionale su cui si fonda lo Stato di diritto.

Diversamente opinando, in caso di definizione di una questione di copertura, la parola finale verrebbe affidata alla discrezionale valutazione del giudice costituzionale, che diverrebbe, del tutto impropriamente, in luogo del legislatore, creatore della norma di copertura del caso concreto.

2.2. *La copertura di nuovi o maggiori oneri*

Il summenzionato articolo 3 offre diversi spunti di riflessione scandagliati dalla Corte, la quale sottolinea come la Regione ha mancato di effettuare, con il denunciato art. 3, la quantificazione dell'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione⁴, di cui viene denunciata infatti la limitazione al solo esercizio 2019. La Consulta, però, non evidenzia anche il profilo metodologico della distribuzione dell'onere per esercizio, indissolubilmente intrecciato con quello della copertura all'interno della stessa legge istitutiva dell'onere per ogni singolo esercizio (se non si tratti di onere flessibile), come si verificherebbe nella fattispecie esaminata secondo la Corte. E ancora, in parte motiva, non è rinvenibile un qualsiasi riferimento legato alla correttezza della compensazione, sia pure per un onere di importo dall'entità molto esigua, dal momento che la norma impugnata prevede la copertura con il bilancio.

In altre parole, non pare adeguatamente portato alla luce uno specifico aspetto: anche se la legge avesse indicato l'onere anno per anno oppure a regime, ai sensi delle normative contabili nazionali e regionali, assolvendosi così in maniera ottimale agli obblighi contabili all'uopo contemplati, l'eventuale copertura di un onere pur solo annuale a valere su mezzi di bilancio, in quanto per definizione già destinati ad altro, l'avrebbe comunque resa illegittima per violazione dell'art. 81, co. 3, Cost., sicché l'eventuale, mancata indicazione dell'onere anno per anno avrebbe costituito un motivo "aggiunto" di illegittimità, tale da affiancarsi a quello "principale" della copertura direttamente

⁴ Sulla base dell'obbligo di copertura di ogni legge che determini costi a carico delle finanze pubbliche, previsto dall'art. 81 Cost., la quantificazione degli oneri di ciascun provvedimento oneroso è operata dalla relazione tecnica, sottoposta a una procedura parlamentare di verifica presso le Commissioni bilancio di Camera e Senato.

su mezzi di bilancio⁵. Fattispecie, questa, in contrasto con lo spirito della disposizione costituzionale richiamata, nonché delle varie normative vigenti che vanno a comporre il mosaico di cui all'ordinamento contabile. Tutto questo sul piano dei principi.

Nel merito dell'art. 3, co. 1, della legge regionale in questione – facendo essa riferimento all'ambito delle dotazioni organiche in essere – trova dunque conferma come vengano esclusi oneri di personale, affermazione quest'ultima in contrasto con il punto 3.2, terzo capoverso del *Considerato in diritto*, secondo cui «la norma impugnata, dunque, viene ad autorizzare spese che comprendono (anche e soprattutto) quelle per il personale in dotazione dell'Ufficio e, dunque, le spese per gli “stipendi”, nonché, comunque e necessariamente, ulteriori “spese fisse” per il funzionamento dell'Ufficio medesimo e per le iniziative assunte dal Garante coerentemente alle funzioni assegnategli. Si tratta, quindi, di “spese continuative obbligatorie”, che richiedono, alla luce di quanto evidenziato, una quantificazione dell'onere annuale previsto

⁵ Inoltre, l'art. 38 del d.lgs. 118 ricalca *in toto* l'art. 30, co. 6, della legge nazionale n. 196 del 2009, ma non risulta del tutto armonizzato con quest'ultimo nella misura in cui omette di statuire che «nel caso in cui l'onere a regime è superiore a quello indicato per il terzo anno del triennio di riferimento, la copertura segue il profilo temporale dell'onere», come recita l'ultimo periodo della norma statale. Nella ricostruzione operata dalla Corte costituzionale, proprio nello spirito dell'armonizzazione contabile (materia di competenza esclusiva dello Stato), sembra tuttavia potersi ritenere che le due citate disposizioni possano essere intese in combinato disposto, nel senso cioè che la norma più completa (art. 30, co. 6) integri quella riferita alla legislazione regionale (art. 38), con la conseguenza che anche il Legislatore regionale dovrà garantire la copertura “inseguendo” nel tempo l'onere di spesa nel suo più cospicuo manifestarsi.

per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione: ciò che la Regione ha mancato appunto di adottare con il denunciato art. 3, in contrasto, con l'art. 81, terzo comma, Cost.».

Come già ribadito, l'unico problema di copertura che la norma impugnata pone, invece, è la copertura a bilancio di cui al comma 2, per effetto della compensazione di un onere operata nell'ambito delle disponibilità del bilancio stesso (della Missione 20, Programma 3, Capitolo 215704 - accantonamento 1001); sicché, esclusi dunque nuovi o maggiori oneri di personale in base al dettato della norma (comma 1), la questione si sarebbe potuta circoscrivere all'illegittimità della copertura sul bilancio (di cui al comma 2) del predetto onere di 45.000 euro, in contrasto, quindi, con l'evocata disposizione costituzionale.

3. I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi

La sentenza in esame, nonché la metodologia utilizzata per analizzare i temi ivi contenuti, offre l'occasione per affrontare una specifica questione inerente ai poteri istruttori della Consulta⁶.

⁶ Le decisioni sono precedute da attività conoscitive dette "istruttorie". L'uso dell'espressione «attività istruttorie» appare talvolta inappropriato, preso atto che: 1) la Consulta possiede una specifica funzione di controllo della costituzionalità; 2) conseguentemente al motivo *sub* 1), è controverso se la Corte possa accertare i fatti, essendo organo con il compito di controllare le norme; 3) non ci sono indicazioni normative sui poteri d'istruttoria della Consulta. Tuttavia, non si può negare la natura processuale dei procedimenti della Consulta e l'uso di strumenti e formule giurisdizionali (giudici, udienza, parti, etc.); inoltre, nonostante la Consulta non si occupi di fatti ma di norme, il giudizio sulle norme è un giudizio su una situazione connessa a contingenze fattuali. In ogni caso, la Corte deve

«Le modalità con cui i “fatti” entrano nel giudizio costituzionale e l’uso molto limitato che la Corte ha fatto sinora dei suoi poteri istruttori sono stati oggetto di studi numerosi e ben noti. I dati della scienza fanno capolino nella giurisprudenza costituzionale soprattutto nel giudizio sulla “verosimiglianza” delle relazioni causali ipotetiche e le relative prognosi che sorreggono la disciplina legislativa oggetto di giudizio. È fuori dubbio che viga una sorta di “presunzione” favorevole alle valutazioni che il Legislatore ha compiuto in merito ai presupposti di fatto e alle prognosi: è parte del *self restraint* che la Corte opera in nome della “discrezionalità” del Legislatore, che si presume sappia quel che fa. Ma è una presunzione “debole”, destinata a cedere ad un’indagine più serrata ogni qual volta gli elementi fattuali e previsionali appaiano *primo visu* non del tutto immuni da critica e la legge «si palesi in contrasto con quelli che ne dovrebbero essere i sicuri riferimenti scientifici o la forte rispondenza alla realtà»⁷.

conoscere i fatti che hanno dato origine alla vicenda posta al proprio vaglio ed è per questo che l’ordinamento le riconosce i poteri istruttori necessari ad acquisire elementi utili al suo giudizio. L’attività istruttoria della Corte non mira solo all’accertamento di fatti/norme che hanno originato il giudizio, ma tende ad analizzare anche l’impatto sociale (politico, istituzionale, finanziario etc.) che il giudizio finale avrebbe. Accanto alle istruttorie formali e dirette (c.d. ordinanze istruttorie della Corte), non si devono dimenticare quelle informali (es. i lavori silenziosi svolti dagli assistenti) o quelle indirette (quando la Corte restituisce gli atti al giudice *a quo* per approfondimenti).

⁷ Corte cost., sent. n. 114/1998, richiamata da R. BIN, *La Corte e la scienza*, in A. D’ALOIA (a cura di), *Bio-tecnologie e valori costituzionali il contributo della giustizia costituzionale*, Torino 2005, 5-6. Sul punto, cfr. anche V. MARCENÒ, *La solitudine della Corte costituzionale dinanzi alle questioni tecniche*, in *Quad. cost.*, 2/2019: l’Autrice del contributo sottolinea come «sebbene il giudizio di legittimità costituzionale sia stato concepito, nelle sue origini, come un giudizio su atti (nel senso che l’oggetto del controllo è costituito da atti

In generale, i poteri istruttori in capo alla Consulta costituiscono un angolo di osservazione peculiare degli elementi caratterizzanti il processo nella giustizia costituzionale; tali poteri sono spesso poco utilizzati e sottovalutati sia dalla giurisprudenza che dalla dottrina. Trattasi di un profilo talvolta ingiustamente accantonato: il problema non sta soltanto nell'osservare (come molti sembrano limitarsi a fare) che la Corte rinuncia a fruire di un rimedio alla difficoltà di comprensione del fatto, ma risiede anche, e forse soprattutto, in quello che la Consulta non fa (utilizzare strumenti formalizzati) preferendo però operare – questo sì – in altro modo (informalmente).

normativi scritti) e *tra* atti (nel senso che il controllo riguarda la compatibilità tra fonti di grado primario e la Costituzione), la comprensione del fatto – o, come è stato detto, la trasformazione del mero fatto in caso attraverso la sua categorizzazione di senso e di valore – è divenuta elemento imprescindibile per una corretta delimitazione del *thema decidendum* e per la determinazione della conseguente decisione costituzionale. Il caso concreto preme non più solo nel momento (che potrebbe dirsi propedeutico) in cui la questione di legittimità deve essere sollevata (consentendo l'emersione di problematiche di rilievo costituzionale che altrimenti rimarrebbero sommerse), ma anche nel momento (finale) in cui la decisione costituzionale è assunta. La conoscenza di determinati dati di fatto serve al giudice delle leggi non per controllare la loro conformità o difformità rispetto alla norma, sebbene per comprendere lo stesso significato della medesima, per cogliere la vita concreta del diritto. Il fatto illumina la disposizione, la qualifica, la chiarisce. In questo senso oggi, con sempre maggiore frequenza, si parla di “concretezza” del giudizio di legittimità costituzionale» (393). Sul tema anche M. D'AMICO, *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti della decisione*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 2017/01, in cui l'Autrice evidenzia alcuni fondamentali profili in merito al diritto processuale costituzionale e al complesso equilibrio tra la garanzia degli *jura* e la tutela della *lex*.

Invero, considerato che la Corte costituzionale – al fine di valutare l’eventuale incostituzionalità di una norma – opera una lettura sinottica tra il dettato costituzionale e la legge ordinaria, non può escludersi, specie nelle materie più tecniche (quali, ad esempio, quelle riguardanti la materia della contabilità pubblica), una consistente incidenza del “fatto” nel giudizio sulle leggi.

Ebbene, si configurano quattro diverse ipotesi di tale incidenza: 1) l’influenza del fatto sulla struttura della norma parametro (es. nel caso del giudizio di eguaglianza o di ragionevolezza); 2) l’influenza del fatto sulla struttura della norma oggetto (es. nel caso di leggi a basso grado di generalità); 3) l’incidenza del fatto sul tipo di vizio denunciato (es. nel caso dell’eccesso di potere legislativo); 4) l’incidenza del fatto sul tipo di decisione della Corte (es. nel caso delle decisioni interpretative).

Con precipuo riferimento alla questione oggetto dell’odierno esame, occorre considerare l’ipotesi *sub 2*), preso atto che la norma prevede (art. 3, co. 1, ult. per., della l.r. siciliana n. 14/2019), nell’ambito della struttura organizzativa della Regione Siciliana, l’istituzione di un nuovo Ufficio, asseritamente, senza oneri, in quanto per le spese di personale non si procederebbe a nuove assunzioni, potendosi ricorrere alle disponibilità già sussistenti «nell’ambito delle attuali dotazioni organiche».

Nel caso di specie, una più approfondita indagine sulla sussistenza di adeguate disponibilità di personale nell’ambito dell’organico regionale in essere, attraverso il ricorso a un’ordinanza istruttoria (forse) avrebbe meglio potuto illuminare la struttura della norma oggetto di scrutinio, così chiarendo «l’esatta consistenza di uno dei termini della questione»?

Verosimilmente, una maggiore comprensione del fatto avrebbe, in effetti, consentito una più esatta delimitazione del *thema decidendum* e, in conseguenza, una più convincente decisione costituzionale.

È innegabile come la rilevanza del “fatto” nell’ambito dello scrutinio di legittimità costituzionale della norma di copertura, connotata, come si è vi-

sto, dalla coppia onere/copertura, risulti attestata dal rilievo che assume, anche nella giurisprudenza costituzionale, la c.d. Relazione tecnica, che offre gli elementi informativi utili a descrivere, attraverso elementi di dettaglio di carattere contabile e finanziario, il rispetto dell'obbligo di copertura previsto dalla norma. È noto, altresì, che nell'esperienza applicativa delle norme richiamate in nota, il corredo informativo della Reazione tecnica permanga insoddisfacente; sicché, *a fortiori*, in sede di scrutinio della norma di copertura appare fisiologica l'esigenza di approfondimenti istruttori, come rivela tanto l'attività di controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti sugli atti di variazione di bilancio (art. 3, co. 1, lett. h, l. n. 20/1994), quanto l'interlocazione con gli Uffici di ragioneria delle amministrazioni controllate in sede di stesura delle Relazioni sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri previsti dalle leggi dello Stato e delle Regioni (artt. 17, co. 9, l. n. 196/2009 e 1, co. 2, d.l. n. 174/2012, conv., con mod., dalla l. n. 213/2012).

4. *L'articolo 7 della legge della Regione siciliana 6 agosto 2019, n. 14: la norma non indica gli oneri derivanti dal bilancio regionale*

In merito poi all'art. 7 della legge regionale citata, la Corte ha ritenuto che la difesa della Regione si sarebbe limitata a deduzioni generiche e non concludenti quanto all'insussistenza di oneri a carico del bilancio regionale, *in toto* gravato (in via diretta o indiretta) dalla spesa per il trattamento di quiescenza e per l'indennità di fine servizio dei dipendenti della Regione. Infatti, come già prima riportato, la Corte: a) sotto il profilo documentale, ha rilevato l'assenza di una relazione tecnica a corredo del disegno di legge in punto di quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, in violazione dell'art. 17 della legge

n. 196 del 2009; b) sotto quello sostanziale, ha ritenuto l'indimostrata sostenibilità del sistema pensionistico regionale, anch'esso espressione dell'art. 38 Cost., quale norma ispirata dal presupposto per cui detta sostenibilità (ossia l'equilibrio tra spesa previdenziale ed entrate a copertura della stessa) venga assicurata anzitutto all'interno dello stesso sistema, in ragione della contribuzione dei "lavoratori", essendo l'intervento statale a "integrazione". In tal senso, la Consulta ritiene la sostenibilità del sistema pensionistico regionale a rischio: esso, sulla base della normativa oggetto di analisi, vedrebbe, da un lato, aumentato il carico finanziario della spesa per i trattamenti di quiescenza (in ragione della più giovane età dei pensionati) e, dall'altro, non sarebbe sostenuto, nel tempo, da adeguate risorse contributive in assenza di nuove assunzioni; donde un disequilibrio finanziario il cui rimedio non potrebbe che essere – come, del resto, è nel sistema attuale gestito "a ripartizione" – l'assunzione dei relativi oneri a carico del bilancio regionale, che la norma denunciata non indica affatto. Nel merito, la sentenza richiama, anzitutto, la pregressa giurisprudenza della Corte e, in particolare, la pronuncia n. 227 del 2019, in tema di copertura finanziaria delle spese, ricordando che in base a tale ultima pronuncia una legge "complessa" dovrebbe «essere corredata, quantomeno, da un quadro degli interventi integrati finanziabili, dall'indicazione delle risorse effettivamente disponibili a legislazione vigente, da studi di fattibilità di natura tecnica e finanziaria e dall'articolazione delle singole coperture finanziarie, tenendo conto del costo ipotizzato degli interventi finanziabili e delle risorse già disponibili». E dunque – come accennato – relativamente all'art. 7 della legge impugnata, la Corte rileva lo scarso pregio delle argomentazioni regionali in merito all'asserita neutralità finanziaria della disposizione, che, secondo tale ente, potrebbe anzi comportare un risparmio di spesa nel momento in cui, in assenza di assunzioni, esso compori la sostituzione di erogazioni stipendiali (più alte) con erogazioni pensionistiche (più basse). La sentenza dichiara "non concludente" tale assunto, «in

quanto la sostenibilità del sistema pensionistico regionale – anch'esso espressione dell'art. 38 Cost., quale norma ispirata dal presupposto per cui detta sostenibilità (ossia l'equilibrio tra spesa previdenziale ed entrate a copertura della stessa) venga assicurata anzitutto all'interno dello stesso sistema, in ragione della contribuzione dei "lavoratori", essendo l'intervento statale ad "integrazione" – vedrebbe, da un lato, aumentato il carico finanziario della spesa per i trattamenti di quiescenza (in ragione della più giovane età dei pensionati) e, dall'altro, non sarebbe sostenuto, nel tempo, da adeguate risorse contributive in assenza di nuove assunzioni».

La conclusione della sentenza sul punto vale a sottolineare la conseguenza derivante dalla norma in termini di «un disequilibrio finanziario il cui rimedio non potrebbe che essere – come, del resto, è nel sistema attuale gestito “a ripartizione” – l'assunzione dei relativi oneri a carico del bilancio regionale, che la norma denunciata non indica affatto» (cfr. punto 4.7, ultimo capoverso).

5. Il precedente: la sentenza n. 227 del 2019

Per completezza, in questa sede pare conducente porre qualche osservazione sulla richiamata pronuncia n. 227 del 2019, considerati i parametri in essa invocati, tra questi il riferimento agli studi di fattibilità di natura tecnica e finanziaria nonché, ancor prima, l'indicazione delle risorse effettivamente disponibili a legislazione vigente⁸.

⁸ In merito, pare di particolare pregio il contributo di C. FORTE, M. PIERONI, *Osservazioni sulla sentenza n. 227 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quad. cost.*, 2/2020, www.forumcostituzionale.it. Dei medesimi Autori anche una approfondita nota alla sentenza

Viene dunque da domandarsi quale sia il peso realmente assunto da tali criteri rispetto al reale problema da risolvere, ossia come garantire una copertura finanziaria soddisfacente e dunque legittima.

In realtà, quanto al criterio di cui allo studio di fattibilità, esso si presenta non afferente al vincolo meramente quantitativo di cui alla copertura finanziaria, che richiede solo il perfetto parallelismo quantitativo, qualitativo (nel senso di non utilizzare risorse di parte capitale per finanziare oneri correnti) e temporale (nel senso di prevedere un profilo di copertura nel tempo allineato a quello dell'onere) tra interventi e risorse. Non riguarda dunque la maggiore o minore fattibilità tecnica e finanziaria della singola norma onerosa, riguardando tale presupposto una questione che si riverbera in un altro documento allegato dal Governo alle proprie proposte, ossia l'AIR (analisi di impatto

oggetto dell'odierna riflessione: *Quale riflessione sulla sentenza n. 235 de 2020 della Corte costituzionale: implicazioni sul principio della copertura finanziaria ex art. 81, terzo comma, Cost., ivi, 2/2021*. Con la pronuncia richiamata, la Consulta dichiarava l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 24 agosto 2018, n. 28 (*Abruzzo 2019 - Una legge per L'Aquila Capoluogo: attraverso una ricostruzione, la costruzione di un modello di sviluppo sul concetto di Benessere Equo e Sostenibile (BES)*). Secondo la Corte, per quel che riguardava l'esercizio 2018, le radicali innovazioni organizzative e programmatiche – che avrebbero dovuto produrre progetti operativi già nell'esercizio 2019 – denunciavano il manifesto contrasto, con l'art. 81 Cost., della locuzione contenuta nel comma 1 dell'art. 16, secondo cui «per l'anno 2018 [dette innovazioni] non comportano oneri a carico del bilancio regionale». In generale, nella decisione n. 227 del 2019, la Corte costituzionale – richiamando propria giurisprudenza (*ex plurimis*, sentenze n. 197 e n. 6 del 2019) affermava che la copertura finanziaria di una spesa e l'equilibrio del bilancio non possono essere assicurati solamente dall'armonia numerica degli stanziamenti in parte entrata e spesa, ma devono fondarsi anche sulla ragionevolezza dei presupposti giuridici ed economici che ne sorreggono l'iscrizione in bilancio.

della regolazione), oppure, più in generale, ad altre esigenze che poco o nulla hanno a che vedere con l'obbligo di copertura.

Risulta invece maggiormente complesso il secondo riferimento della progressiva sentenza n. 227 del 2019 – richiamata dalla pronuncia n. 235 del 2020 – ossia la necessità di tener conto delle risorse disponibili: tale parametro fa sospettare della legittimità di una copertura a valere su mezzi di bilancio, in quanto tali già in essere e disponibili.

In verità, l'obbligo costituzionale di copertura intende proprio evitare tale ipotesi, consistendo esso nel gravame da imporre in capo a chi proponga un onere nel senso di non dover peggiorare l'equilibrio di bilancio a legislazione vigente attraverso, appunto, il fatto di prevedere nuove o maggiori risorse per far fronte al nuovo o maggiore onere. L'essenza dell'obbligo di copertura sta dunque proprio nell'evitare che si possa attingere, per i nuovi o maggiori oneri, a risorse in essere e dunque iscritte in bilancio, che non vanno pertanto in alcun modo richiamate in quanto disponibili, ai fini della verifica del carattere soddisfacente o meno della copertura, che è ciò che fa però la sentenza n. 227.

Sotto questo profilo, il duplice riferimento nella pronuncia a tale ipotesi rischierebbe di ingenerare un'interpretazione dell'obbligo di copertura nel senso dell'utilizzabilità di risorse già previste in bilancio. A commento del precedente art. 3 si è già accennato alla necessità di dipanare l'equivoco – alimentato soprattutto dalla prassi osservata a livello regionale – di considerare il bilancio come sede di copertura, necessità (in termini di trasparenza e chiarezza) cui la decisione non fa certo fronte.

6. *Considerazioni finali: i recenti sviluppi della dottrina in tema di copertura*

Conclusivamente, il concetto della “copertura” affrontato in sentenza offre l’occasione per riflettere sull’acceso dibattito affrontato in merito dalla dottrina.

Recente dottrina⁹ sostiene, dunque, che negare l’innovatività della l. cost. n. 1/2012, ritenendo che essa abbia codificato taluna risalente giurisprudenza in cui si affermavano i precetti dell’equilibrio di bilancio e della copertura, rappresenterebbe una tesi totalmente contrastante con i sistemi di diritto positivo e con i fondamenti dello Stato costituzionale: in base ai primi, l’interprete non può non assecondare lo svolgimento dell’ordinamento, vanificando

⁹ In argomento, pare particolarmente interessante la posizione di F. SUCAMELI, manifestata nel contributo dal titolo *Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012 attraverso il giudice del bilancio*, in *Federalismi.it*, 36/2020, 160 ss., www.federalismi.it. Sostiene l’Autore che «nello Stato costituzionale democratico e pluralista, infatti, non esiste una gerarchia assiologica astratta e fissa, tra valori, principi e diritti inviolabili; essi sono posti su un piano di parità, in modo che il bilanciamento legislativo e giudiziario sia per sua natura “mobile” adattativo ed in continuo “moto”. I nuovi precetti finanziari, piuttosto, hanno introdotto una nuova garanzia di solidarietà ed efficacia del diritto costituzionale, nella consapevolezza che autonomia, scelte, responsabilità, diritti, hanno tutti un costo e solo la consapevolezza dei costi e la capacità del sostenerli nel tempo li rende effettivi, consolidando la comunità repubblicana attorno a quegli stessi valori. Detto in altri termini, il bilancio e le regole che lo contrassegnano, non sono dei meta-valori, non vengono prima sulla base di una sorta di “materialismo” costituzionale, ma sono valori in mezzo agli altri valori il cui contenuto si colora funzionalmente degli altri doveri, principi, diritti previsti in Costituzione. Non si può tuttavia negare il seguente tema: il bilancio è il più “politico” degli atti attraverso cui si esprime l’orientamento economico e giuridico dello Stato costituzionale» (161).

la tendenza di innovazione insita nelle fonti del diritto, senza fare un'operazione di rimozione che si pone in contrasto con una separazione tra esegesi e nomopoiesi; in secondo luogo, in uno Stato costituzionale, non esistono attività sottratte alla copertura dei valori costituzionali e quindi, del sindacato di costituzionalità.

Merita comunque in questa sede di essere ribadito l'esistente rapporto tra equilibrio di finanza pubblica¹⁰ e copertura finanziaria: trattasi di concetti

¹⁰ Si ribadisce in questa sede che per gli enti territoriali la nuova *golden rule* risulta radicalmente diversa rispetto al previgente patto di stabilità, che consiste nel raggiungimento di uno specifico obiettivo di saldo finanziario, calcolato quale differenza tra entrate e spese finali – comprese dunque le spese in conto capitale – espresso in termini di competenza mista (criterio contabile che considera le entrate e le spese in termini di competenza, per la parte corrente, e in termini di cassa per la parte degli investimenti, al fine di rendere l'obiettivo del patto di stabilità interno più coerente con le regole contabili europee). I complessi meccanismi del patto sono ora sostituiti da un vincolo più lineare, costituito dal raggiungimento di un unico saldo. Il nuovo saldo obiettivo, mediante cui gli enti concorrono agli obiettivi di finanza pubblica, deve essere “non negativo”, vale a dire posto – come livello minimo – pari a zero, a differenza del saldo obiettivo del patto, posto sempre su valori positivi (doveva essere cioè un avanzo) in ragione del concorso alla finanza pubblica richiesto annualmente agli enti. Inoltre, il fatto che il saldo è richiesto solo in termini di competenza comporta il venir meno del previgente vincolo per cassa ai pagamenti in conto capitale, consentendosi in tal modo agli enti locali che hanno liquidità di poter procedere ai pagamenti passivi di conto capitale, favorendosi così gli investimenti. Il secondo rilevante elemento è costituito dall'inserimento del Fondo pluriennale vincolato nel computo del saldo di equilibrio. Questo è un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata. Si tratta, più precisamente, di un saldo finanziario che garantisce la copertura di spese imputate agli esercizi successivi a quello in corso, prevalentemente di conto

che vivono in simbiosi, quello di *stock* e quello di flusso. Infatti, dato un qualsiasi equilibrio di bilancio in essere (*stock*), la copertura ne deve evitare il peggioramento (flusso).

E dunque, il senso dell'ordine di copertura è sempre lo stesso: non peggiorare l'equilibrio dato, quale che ne siano il segno e le modalità di calcolo. Di qui il carattere simmetrico dei due concetti e, quindi, l'impossibilità di fondere i due argomenti, a testimonianza del fatto che nel sistema – con o senza precedente terzo comma dell'art. 81 Cost. – il parametro della legislazione vigente costituisce il presupposto dell'obbligo di copertura, come limite esistente da non peggiorare. Non è un caso che la nuova legge di bilancio unificata dello Stato, posteriore alla novella costituzionale di cui all'art. 81, sia composta di due Sezioni, di cui la seconda è esattamente il bilancio a legislazione vigente corrispondente al previgente comma terzo dell'art. 81.

Se si negasse quanto appena chiarito, non si terrebbe conto dell'art. 15, co. 3, l. n. 243 del 2012, attuativa dell'art. 81, co. 6, Cost. e nemmeno dell'art.

capitale. Esso, che in taluni casi prescinde dalla natura vincolata o destinata delle entrate che lo alimentano, risulta immediatamente utilizzabile a seguito dell'accertamento delle entrate che lo finanziano, consentendo in tal modo di poter procedere all'impegno delle spese esigibili nell'esercizio in corso (la cui copertura è costituita dalle entrate accertate nel medesimo esercizio finanziario), e all'impegno delle spese esigibili negli esercizi successivi (la cui copertura è effettuata dal fondo). L'inserimento del Fondo nel saldo potrebbe quindi favorire una politica espansiva, soprattutto sul versante degli investimenti, per gli enti che vi fanno ricorso. Da sottolineare che tale inserimento è disposto solo per il triennio 2017-2019, in quanto nell'art. 9 della legge n. 243 l'inclusione del Fondo è prevista a regime dal 2020. In tal senso, la questione brevemente trattata in nota è ampiamente scandagliata da F. SUCAMELI, "Patto di stabilità", *principi costituzionali ed attuazione politica: la legge di bilancio 2019 e l'art. 9 della l. n. 243/2012 attraverso il prisma del Giudice delle leggi*, in *Federalismi.it*, 15/2019, 1 ss., www.federalismi.it.

21, co. 1-*sexies*, della legge di contabilità nazionale n. 196 del 2009, confermativi della natura consustanziale in ogni ordinamento contabile del principio dei conti c.d. “tendenziali” (ossia a legislazione vigente), come attestano il quasi indiscusso metodo, la prassi incontestata di impostazione della politica economica in ambito OCSE nel senso di piegare i saldi “tendenziali” verso quelli “programmatici”. Ma significa altresì non tener conto semplicemente dell’attuale struttura della di bilancio annuale e triennale, costruita in linea con le predette disposizioni contabili. Sempre in argomento è poi da sfatare, brevemente, la tesi del vincolo che unirebbe la copertura delle spese, il nuovo equilibrio di bilancio e la sana gestione finanziaria e contabile, a seguito della novella del 2012. Così operando si creerebbe una impropria commistione di parametri quantitativi e qualitativi, per non parlare del fatto che si ometterebbe di considerare la genesi e la *ratio* sia del nuovo concetto di equilibrio, compiutamente disciplinato dalla richiamata legge n. 243 del 2012, sia del concetto di copertura finanziaria, i quali operano su piani diversi che non possono essere confusi.