

21 SETTEMBRE 2022

Corte costituzionale, sentenza n. 124 del 2022: qualche riflessione critica in ordine a una declaratoria di illegittimità priva di piena “effettività” e alla persistente ambiguità nel rapporto tra “equilibrio” di bilancio e “copertura finanziaria”

di Clemente Forte
Consigliere della Corte dei Conti

e Marco Pieroni
Consigliere della Corte dei Conti

Corte costituzionale, sentenza n. 124 del 2022: qualche riflessione critica in ordine a una declaratoria di illegittimità priva di piena “effettività” e alla persistente ambiguità nel rapporto tra “equilibrio” di bilancio e “copertura finanziaria”*

di Clemente Forte
Consigliere della Corte dei Conti

e Marco Pieroni
Consigliere della Corte dei Conti

Abstract [It]: La Corte costituzionale, con la sentenza n. 124 del 2022, dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma della legge regionale n. 24 del 2021 - che sostituisce un termine (“tabellare”) con un altro termine (“economico”) per violazione dell'obbligo di copertura finanziaria (art. 81, terzo comma, Cost.): la nota rileva che la Corte non si interroga sull'eventuale sorte della legge regionale n. 17 del 2013 modificata, strettamente connessa, per continenza, alla legge regionale modificante n. 24 del 2021. La nota coglie altresì l'occasione per rimarcare la sostanziale diversità concettuale tra l'equilibrio finanziario del bilancio e la copertura finanziaria, la quale ultima non costituisce specificazione del primo (equilibrio), come sostiene la Corte, ma si pone come un *quid* esterno rispetto al saldo medesimo (equilibrio), comunque declinato, e serve a preservarne l'entità previamente fissata (cd. legislazione vigente) in presenza di iniziative legislative recanti nuovi o maggiori oneri.

Title: Constitutional Court, judgment no. 124 of 2022: some critical reflections on a declaration of illegitimacy lacking full “effectiveness” and the persistent ambiguity in the relationship between budgetary “balance” and “financial coverage”

Abstract [En]: The Constitutional Court, with sentence no. 124 of 2022, declares the constitutional illegitimacy of a provision of Regional Law no. 24 of 2021 - which replaces a term (“tabular”) with another term (“economic”) for violation of the obligation of financial coverage (art. 81, third paragraph, Constitutional Law): the note notes that the Court does not question the possible fate of Regional Law no. 17 of 2013 as amended, which is closely connected, by continuity, to the amending Regional Law no. 24 of 2021. The note also takes the opportunity to point out the substantial conceptual difference between the financial balance of the budget and the financial coverage, which does not constitute a specification of the former (balance), as the Court maintains, but stands as an external quid to the balance itself (balance), however it is expressed, and serves to preserve the amount previously established (so-called legislation in force) in the presence of legislative initiatives entailing new or increased charges.

Parole chiave: Tutela giurisdizionale e copertura finanziaria

Keywords: Judicial protection and financial coverage

Sommario: 1. La questione. 2. La motivazione. 3. Configurabilità di un'ipotesi di autorimessione di una questione di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale in sede di ricorso in via principale o sussistenza dei presupposti per la declaratoria in via consequenziale di una norma connessa? 4. La clausola di neutralità finanziaria.

* Articolo sottoposto a referaggio.

5. La necessità di una corretta messa a fuoco del rapporto tra “equilibrio” di bilancio e “copertura finanziaria”: inesattezza del concetto di specificazione.

1. La questione

Con la sentenza n. 124 del 2022, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 7 luglio 2021, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità)».

Il giudizio origina da un ricorso in via principale del Presidente del Consiglio dei ministri, che ha promosso due questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 7 luglio 2021, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità)», in riferimento: a) all'art. 81, terzo comma, Cost.; b) all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione al parametro interposto costituito dall'art. 9 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, questione quest'ultima assorbita per effetto dell'accoglimento della prima.

La disposizione impugnata, elaborata con la tecnica della stesura legislativa della “novellazione”, modifica il comma 2 dell'art. 3 della legge della Regione Calabria 16 maggio 2013, n. 24 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità) che, nella versione originaria, stabiliva: «[i]l commissario straordinario è scelto tra i dirigenti della Regione Calabria senza alcun onere aggiuntivo a carico del bilancio regionale; solo in casi eccezionali e solo qualora, tra i dirigenti interni della Regione, non vi sia il profilo professionale richiesto è consentito l'utilizzo di commissari esterni. Il compenso del commissario non può essere superiore al trattamento tabellare dei dirigenti di settore della Giunta regionale e il relativo onere è posto a carico del bilancio dell'ente conseguente all'accorpamento».

La modifica consiste nella sostituzione puntuale del termine «tabellare», riferito a “trattamento”, (art. 3, comma 2, l.r. Calabria n. 24/2013) con «economico» (art. 1, comma 1, l.r. Calabria n. 17/2021).

Il restante originario testo normativo permane, dunque, immutato.

2. La motivazione

La motivazione della pronuncia risulta lineare: secondo la Corte, la disposizione impugnata “rende possibile il superamento dell'originario parametro costituito dal trattamento tabellare, così da determinare un incremento della relativa spesa posta a carico dell'ente conseguente all'accorpamento”.

Sicché, tale norma recante un onere finanziario non coperto, è stato ritenuto confliggente con l'art. 81, terzo comma, Cost. nonché con gli artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009.

Conseguentemente è stata valutata come non accoglibile: a) l'affermazione del legislatore regionale, nel senso della neutralità finanziaria della disposizione impugnata; b) quanto attestato nella relazione tecnico-finanziaria di accompagnamento alla legge regionale, secondo cui la proposta di legge sarebbe stata «neutrale dal punto di vista finanziario» (così punto 3 del *diritto*)¹.

2.1. La documentazione disponibile non consente di tenere conto di ulteriori elementi, poiché la Regione Calabria non si è costituita in giudizio, né risulterebbe sussistere una relazione tecnica prodotta in occasione dell'approvazione della legge regionale n. 17 del 2021 di modifica della previgente legge regionale n. 24 del 2013 (così punto 4 del *diritto*). Tra l'altro, la legislazione onerosa della Regione Calabria per 2021 (tra cui la l.r. n. 17/2021) non ha, finora, formato oggetto, da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Calabria, della “Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel I semestre 2013 e sulle tecniche di quantificazione degli oneri” (art. 1, comma 2, della legge 7 dicembre 2012, n. 213), come invece risulta essere avvenuto con riferimento alla legge regionale oggetto di modifica, la legge regionale n. 24 del 2013, in relazione alla quale la competente Sezione di controllo non formulò specifiche censure².

2.2. Nel caso all'esame, la Corte, valutando l'onerosità della modifica introdotta dal legislatore regionale che, in relazione al compenso spettante al Commissario straordinario, ha sostituito la parola “tabellare” con la parola “economico”, ha concluso per la fondatezza della questione ritenendo l'insussistenza del mezzo di copertura dell'onere incrementale di quello recato dalla legge originaria oggetto di novellazione.

¹ In proposito, occorre precisare che la Corte, nella sentenza in commento, dapprima sembra fare riferimento all'esistenza di una “relazione tecnico-finanziaria” contenente gli elementi informativi richiesti dalla legge in ordine agli oneri recati da ciascuna disposizione e alle relative coperture (punto 3 del diritto); al punto 4 del diritto, afferma, invece, che risulta violato l'art. 17 della legge n. 196 del 2009, laddove si prevede l'obbligo della redazione della relazione tecnica di accompagnamento alla legge regionale onerosa. Al punto 2.2. del diritto, la Corte fa riferimento alla “relazione illustrativa” della legge impugnata secondo cui la disciplina proposta «si rende necessaria al fine di uniformare il trattamento economico dei Commissari straordinari al compenso dei dirigenti di settore della Giunta regionale della Calabria»; tale documento sembrerebbe differenziarsi dalla relazione tecnica di cui alla citata legge n.196. La documentazione disponibile è dunque costituita dalla sola “scheda informativa analitica” allegata alla legge n. 17 del 2021 (peraltro, non espressamente citata dalla Corte costituzionale), presente sul sito internet del Consiglio regionale della Calabria, che reca la seguente valutazione “Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale”. Né lumi, in proposito, sono offerti dalla “Relazione annuale sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel 2021 e sulle tecniche di quantificazione degli oneri” (di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con legge 7 dicembre 2012, n. 213), pp. 62-64, approvata con la delibera n. 68/2022/ FRG, depositata il 2 agosto 2022 della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria, con la quale si prende solo atto dell'intervenuta declaratoria di illegittimità della legge n. 17 del 2021 ad opera della Corte costituzionale con la sentenza in commento. L'irreperibilità della documentazione tecnica di accompagnamento alla legge (prima affermata come esistente e poi ritenuta come non sussistente dalla Corte) non consente una valutazione al riguardo.

² Cfr. CORTE DEI CONTI, *Sez. reg. contr. per la Calabria*, delib. n. 72 del 2013, depositata in data 31 ottobre 2013.

2.3. Tre sono i profili che si intendono affrontare: a) il primo riguarda la mancata considerazione da parte della Corte dell'ipotesi di autorimessione della questione di legittimità costituzionale o di una declaratoria in via consequenziale (ex art. 27 della legge n. 87 del 1953) della medesima norma novellata, in quanto essa stessa altamente problematica dal punto di vista finanziario; b) il secondo riguarda la clausola di neutralità finanziaria; c) il terzo concerne la distinzione tra equilibrio e copertura.

3. Configurabilità di un'ipotesi di autorimessione di una questione di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale in sede di ricorso in via principale o sussistenza dei presupposti per la declaratoria in via consequenziale di una norma connessa?

In relazione al primo profilo, va preso atto che la Corte non ha affrontato la questione dell'eventuale illegittimità costituzionale della normativa di risulta, comunque previgente (l.r. Calabria n. 24/2013), pur a seguito della caducazione (per illegittimità costituzionale) della l.r. n. 17 del 2021 che ha introdotto modifiche alla prima (sostituendo il termine «tabellare» con «economico») e che, per conseguenza, rimane in vigore³; infatti, la legge regionale del 2013 presenta i medesimi vizi di quella espunta dall'ordinamento per effetto della declaratoria di illegittimità della legge regionale novellante.

3.1. Va, in proposito, ricordato che la giurisprudenza della Corte costituzionale, in via di principio, non esclude la legittimazione della Corte costituzionale, quale giudice a quo, ad attivare il giudizio incidentale di costituzionalità in occasione del giudizio di costituzionalità in via di azione⁴.

Al riguardo, va ricordata la limpida pronuncia della Corte costituzionale (ord. n. 22/1960), secondo cui “deve ammettersi la possibilità di sollevare in via incidentale, in un giudizio innanzi alla Corte [nell'occasione per conflitto di attribuzione], la questione della legittimità costituzionale delle disposizioni legislative in base alle quali il [giudizio] dovrebbe esser risolto”.

“Non può infatti ritenersi che proprio la Corte - che è il solo organo competente a decidere delle questioni di costituzionalità delle leggi - sia tenuta ad applicare leggi incostituzionali, e neanche che, nell'ipotesi di incostituzionalità delle leggi che regolano la materia, possa e debba disapplicarle, senza mettere in moto il meccanismo (di portata generale e necessaria nel vigente ordinamento) destinato a condurre, se del

³ Il mantenimento in vigore della legge regionale novellata non può, infatti, dirsi definitivamente travolta dalla declaratoria di incostituzionalità della legge regionale del 2021, in quanto la mancata reviviscenza di norme previgenti (Corte cost. n. 12/2013, punto 5.3 del *diritto*) sembra attagliarsi esclusivamente alle leggi precedentemente abrogate. Nel caso in esame, non si versa nell'ipotesi di norma abrogata bensì di norma sostituita *in parte qua*, nella specie, la legge del 2021 sostituisce il termine «tabellare» con «economico», lasciando invariato il testo vigente della legge regionale del 2013. In ogni caso, la Corte costituzionale, non si pronuncia al riguardo.

⁴ Cfr. CORTE COSTITUZIONALE, Servizio studi, Quaderno processuale “*Legittimazione ad attivare il giudizio incidentale di costituzionalità: giudice a quo e processo principale nella giurisprudenza della Corte*”, a cura di R. NEVOLA, in www.cortecostituzionale.it, Studi e ricerche, settembre 2016, STU 299.

caso, con le debite garanzie di contraddittorio, alla eliminazione, con effetti erga omnes, delle leggi incostituzionali”.

“Né alcuna preclusione può derivare alla possibilità di sollevare in giudizio, in via incidentale, una questione relativa alla legittimità costituzionale di una legge, dal fatto che il giudizio verta tra gli stessi enti - Stato e Regione -, l'uno dei quali avrebbe potuto sollevare, e non sollevò, a suo tempo, in via principale, mediante ricorso contro la legge dell'altro, la questione di cui trattisi [...]. Infatti il non aver agito in tempo utile a tutela del proprio *ordinamento, mediante l'impugnativa in via principale di una legge altrui lesiva di esso, non può precludere, rispettivamente allo Stato e alle Regioni, la possibilità di difendere in giudizio le posizioni giuridiche loro spettanti in quanto soggetti dell'ordinamento, anche se per la realizzazione di tale difesa si imponga la necessità di sollevare un incidente di legittimità costituzionale nei confronti della legge a suo tempo non impugnata in via principale;”.

Va peraltro, considerato che non risulta, dall'analisi della giurisprudenza, che la Corte costituzionale abbia mai fatto ricorso al meccanismo dell'autorimessione in via incidentale innanzi a sé medesima di una questione di legittimità costituzionale in sede di giudizio in via principale^{5 6}, avendo, piuttosto preferito, non raramente, la declaratoria di illegittimità costituzionale di norme connesse ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953⁷.

La dottrina non ha peraltro mancato di evidenziare come la declaratoria di illegittimità costituzionale in via consequenziale ponga non irrilevanti riflessi sul rispetto dei principi del “chiesto e del pronunciato”, del “contraddittorio” e dell’“onere motivazione”⁸; ebbene, va notato che tali principi rimarrebbero impregiudicati in occasione della celebrazione del giudizio incidentale sulla questione autorimessa innanzi alla medesima Corte costituzionale.

3.2. La peculiarità della sentenza in commento risiede nel fatto che la legge dichiarata incostituzionale (l.r. Calabria n. 17/2021) lascia in vigore la legge “novellata” (l.r. Calabria n. 24/2013), che a sua volta

⁵ L'orientamento della Corte costituzionale di estrema cautela nel fare ricorso all'ipotesi dell'autorimessione di questioni di legittimità costituzionale in sede di giudizio in via principale può trovare spiegazione nel disposto dell'art. 127 Cost. che stabilisce stringenti termini di decadenza nella proposizione del ricorso in via di azione nonché nell'alto tasso di valutazione politica connessa all'introduzione di tale tipo di giudizio.

⁶ Va sul punto anche evidenziato che la questione di legittimità costituzionale della legge regionale della Calabria n. 24 del 2013, presentava il carattere della logica pregiudizialità rispetto alla questione concernente la legge regionale n. 17 del 2021, in considerazione del rapporto di stretta continenza della legge del 2013 rispetto a quella del 2021, configurandosi, come diffusamente esposto nel testo, quest'ultima come il più (“trattamento economico”) comprensiva del meno (“trattamento tabellare”) della (*recte*, di un “termine” impiegato nella) disposizione della legge previgente.

⁷ A. MORELLI, *Illegittimità consequenziale delle leggi ed “effettività” della tutela giurisdizionale*, p. 163 ss., in *“Effettività” e “seguito” delle tecniche decisorie della Corte*, a cura di R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, Napoli, 2006.

⁸ Nonostante gli auspici della dottrina nel senso dell'applicazione argomentata dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, proprio a salvaguardia dei ricordati principi del chiesto e del pronunciato, del contraddittorio e della motivazione, la giurisprudenza della Corte costituzionale appare informata a un alto tasso di discrezionalità e all'impiego di formule varie il più delle volte connotate da stringatezza, affidate non di rado a meri avverbi o a espressioni avverbiali.

presentava il medesimo vizio di costituzionalità di quella oggetto di caducazione, sebbene la successiva legge del 2021, oggetto della pronuncia in esame, costituisca un aggravamento dell'onere dichiarato non coperto.

Infatti, il trattamento “economico” include la voce “tabellare”, costituendone, per differenza, una componente incrementale⁹.

3.3. Della questione la Corte sembra non essersi avveduta, non valutando né l'ipotesi dell'autorimessione e neppure quella della dichiarazione di illegittimità costituzionale in via consequenziale della legge n. 24 del 2013, che continua a prevedere, a favore del commissario straordinario, la spettanza del “trattamento tabellare” senza prevederne la copertura.

Nella fattispecie è dunque lecito chiedersi se la Corte avrebbe potuto trovare un rimedio a una declaratoria di illegittimità (quella in commento) priva di piena “effettività”, permanendo nel sistema legislativo regionale della Calabria la vigenza della legge n. 24 del 2013, che presenta e continua a presentare un'evidente ipotesi di violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. per difetto di copertura.

Ciò in quanto il *vulnus* del parametro costituzionale (art. 81, terzo comma, Cost.), pur con la dichiarazione di incostituzionalità della legge che novella la legge regionale previgente, lascia persistere nell'ordinamento la legge regionale novellata, anch'essa *ab origine* viziata però per omessa copertura dell'onere, *vulnus* costituito sia dalle ragioni di merito di cui al successivo punto 3.4 sia dall'accollo, senza previsione di copertura, a ente diverso dalla Regione del compenso spettante al Commissario straordinario (tale è la condivisibile *ratio decidendi* del pronuncia all'esame), in violazione dell'art. 19 della legge n.196 del 2009, di contabilità generale dello Stato, anch'esso ripetutamente ritenuto direttamente applicabile alla Regioni, insieme al correlato art.17 della medesima legge, in base a consolidata ed indiscussa giurisprudenza della Corte medesima.

Ciò in quanto, come già osservato, l'espunzione del termine «tabellare» con «economico», introdotto dalla nuova legge regionale con la tecnica della novellazione lascia persistere nell'ordinamento una legge inficiata dall'identico vizio di costituzionalità che si è inteso espungere (pur quantitativamente più consistente di quello che rimane in vigore) con l'annullamento per incostituzionalità della legge regionale

⁹ CCNL normativo 1994-1997 economico 1994-1995 (richiamato nei successivi CCNL), comparto Regioni - Enti locali, contratto collettivo nazionale di lavoro del personale con qualifica dirigenziale, art. 33: “Struttura della retribuzione. 1. La struttura della retribuzione della qualifica unica dirigenziale si compone delle seguenti voci: 1) stipendio tabellare; 2) indennità integrativa speciale; 3) retribuzione individuale di anzianità, ove acquisita; 4) retribuzione di posizione; 5) retribuzione di risultato”.

n. 17 del 2021, in quanto il trattamento “economico” include logicamente il “tabellare” (quale voce di composizione del trattamento “economico”).

D’altro canto, la modifica introdotta dalla disposizione sopravvenuta, sulla base della stretta correlazione della coppia “onere” (morfologia giuridica/quantificazione) – “mezzo di copertura” (art. 81, terzo comma, Cost.), nella specie, non consente, senza incorrere in illogicità, di ritenere la norma sopravvenuta come autonoma rispetto a quella previgente, oggetto di integrazione; sicché, proprio il caso all’esame, connotato dalla tecnica della novellazione, ripropone l’attualità del ricorso all’autorimessione della questione di legittimità costituzionale, segnatamente nel caso, quale quello all’esame, in cui il solo organo competente a decidere delle questioni di costituzionalità delle leggi si trovi, nei fatti, a consentire il mantenimento nell’ordinamento di una legge con tratti di incostituzionalità.

3.4. Il punto consiste dunque nel fatto che l’impianto delle due leggi della Regione Calabria è il medesimo, come risulta da una piana esegesi della norma oggetto dell’intervento modificativo introdotto la l.r. n. 17 del 2021 rispetto all’originaria formulazione della l.r. n. 24 del 2013:

«[i]l commissario straordinario è scelto tra i dirigenti della Regione Calabria senza alcun onere aggiuntivo a carico del bilancio regionale [*primo periodo*]; solo in casi eccezionali e solo qualora, tra i dirigenti interni della Regione, non vi sia il profilo professionale richiesto è consentito l’utilizzo di commissari esterni [*secondo periodo*]. Il compenso del commissario non può essere superiore al trattamento tabellare [*termine utilizzato dall’originaria l.r. n. 24 del 2013 poi sostituito da “economico” con la l.r. n. 17 del 2021*] dei dirigenti di settore della Giunta regionale e il relativo onere è posto a carico del bilancio dell’ente conseguente all’accorpamento» [*terzo periodo*].

Quanto al *primo periodo* la norma (in entrambe le versioni), che prevede l’ipotesi del ricorso a personale dirigenziale interno della Regione per la scelta del commissario straordinario, trova copertura nel bilancio a legislazione vigente della Regione Calabria (art. 6 d.lgs. n. 165/2001) ed è dunque in linea con l’art. 17 della legge n. 196 del 2009, ma non con l’art. 19 della stessa legge di contabilità che non consente la previsione di nuovi oneri a carico di altri enti se non previa indicazione della relativa copertura, nella specie non prevista; la norma infatti, nell’escludere oneri a carico della Regione li pone a “a carico del bilancio dell’ente conseguente all’accorpamento” (*terzo periodo*).

Anche il *secondo periodo*, che prevede l’ipotesi del ricorso all’esterno¹⁰, rimane sostanzialmente invariato a

¹⁰ Sia consentita un’ulteriore osservazione: l’ipotesi del ricorso al soggetto esterno prevede due condizioni: a) che si verifichi in casi eccezionali; b) che tra i dirigenti interni della Regione, non vi sia il profilo professionale. Ebbene, tale seconda condizione non è “tecnicamente” configurabile, in quanto in base al CCNL del comparto dirigenti è prevista soltanto la “qualifica unica” e non i profili professionali, che sono invece disciplinati nel CCNL dei livelli.

seguito della novella, poiché tanto nel caso del trattamento “tabellare” che in quello del trattamento “economico” sussiste una doppia violazione della legge di contabilità e dunque della norma costituzionale evocata: dell’art. 17 citato, in quanto la legge non prevede la copertura (poiché, appunto, si tratta di personale esterno rispetto alla dirigenza regionale) e anche dell’art. 19, poiché si incorre anche in questo caso il nuovo onere è posto “a carico del bilancio dell’ente conseguente all’accorpamento” (terzo periodo).

In sostanza, il ripristino del termine “tabellare” per effetto della declaratoria di illegittimità costituzionale della legge n. 17 del 2021, che aveva sostituito detto termine con “economico”, lascia permanere i vizi di copertura finanziaria che inficiavano ab origine la legge novellata. Ciò, in sintesi, nell’ipotesi tanto del ricorso a personale interno, per il fatto di prevedere un onere a carico di un ente “terzo” senza garantire a quest’ultimo il finanziamento (a fronte del “sollievo” a vantaggio del bilancio della Regione), quanto del ricorso a personale esterno per il duplice fatto di non provvedere alla copertura del relativo onere e di non trasferire le relative risorse all’ente “terzo”.

In definitiva, la continenza del “tabellare” nel trattamento “economico” del dirigente regionale, costituiva un evidente nesso di pregiudizialità necessaria per pervenire alla caducazione dell’onere (in modo esplicito anche per la componente “tabellare”) in quanto non coperto, stante la previsione, a copertura, anche per la legge regionale n. 24 del 2013, di una clausola di neutralità finanziaria; la mancata autorimessione della questione di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale per la componente “tabellare” (l. n. 24/2013, che rimane in vigore), comporta, sostanzialmente, l’espunzione dall’ordinamento, nonostante la declaratoria di incostituzionalità dichiarata dalla sentenza n. 124 del 2022, della sola differenza tra trattamento “economico” e trattamento “tabellare” e non anche dell’intera previsione dell’onere (composto dalla voce del tabellare e dalle altre voci dettagliate nel CCNL dirigenza, la cui somma costituisce il trattamento economico).

Sicché, tenuto conto del problematico ricorso all’ipotesi dell’autorimessione, avrebbero potuto ritenersi non insussistenti i presupposti della pronuncia dell’illegittimità conseguenziale (ex art. 27 della legge n. 87 del 1953) della norma della legge n. 24 del 2013, per la componente del “tabellare”, strettamente coinvolta dalla pronuncia in questione, che, come si è visto, include nel “trattamento economico” (necessariamente), quale componente non coperta, anche il tabellare.

Può ulteriormente aggiungersi, che a ben vedere, l’introduzione del termine “economico” in luogo di “tabellare” (che in base alla letterale interpretazione della norma costituisce il compenso tanto dell’interno

che dell'esterno)¹¹, avrebbe potuto suscitare un ulteriore dubbio (peraltro non fatto valere dal Presidente del Consiglio del ricorso alla Corte costituzionale), che cioè la disciplina delle risorse finanziarie destinate alla copertura dei compensi della dirigenza è attribuito alla competenza legislativa esclusiva dello Stato "ordinamento civile" (art. 117, secondo comma, lett. l, Cost.), che riserva alla fonte negoziale (art. 45 d.lgs. n. 165 del 2001) la destinazione degli emolumenti che compongono il trattamento economico della dirigenza (oltre al tabellare, l'indennità di posizione, parte fissa e parte variabile, e quella di risultato), a meno di non ritenere che il riferimento al trattamento "economico" del dirigente regionale, configuri, nel caso in esame, un mero parametro di riferimento per la quantificazione del compenso.

Conclusivamente, l'effetto di espunzione dell'onere recato dalla legge regionale della Calabria n. 17 del 2021 lascia in vigore la legge regionale n. 24 del 2013 e dunque l'onere costituito dal trattamento tabellare spettante al commissario straordinario permane non coperto¹², venendosi a configurare quale declaratoria di illegittimità priva di piena "effettività".

4. La clausola di neutralità finanziaria

Quanto al secondo profilo (*sub b*)), la sentenza, al punto 3 della parte-motiva, dopo aver ribadito l'argomento già sviluppato nel punto precedente circa l'onerosità della norma censurata, affronta nel merito un argomento già esplorato in altre pronunzie, ossia l'assenza di "fondamento" della clausola di neutralità finanziaria apposta in una norma quando invece essa comporta oneri, concludendo pertanto che "la previsione, da parte di una legge regionale, della clausola di neutralità finanziaria non esclude ex se la violazione del parametro costituzionale evocato [art. 81, terzo comma, Cost.]".

L'affermazione non può che essere condivisa: altrimenti, in caso di inefficacia di tale clausola, la sua mera apposizione in una disposizione legislativa varrebbe ad eludere l'obbligo di quantificazione degli oneri e della previsione della relativa copertura. La sentenza però tralascia di mettere a fuoco un punto di rilevanza non marginale.

Operando, in materia di coperture, la legge di contabilità per lo Stato (n. 196 del 2009) - come peraltro specificato dalla stessa pronuncia al successivo punto 4 - direttamente anche per la legislazione regionale,

¹¹ In mancanza di ulteriori elementi conoscitivi, è ben probabile che la sostituzione del termine "economico" in luogo del previgente "tabellare" fosse motivato proprio dall'esigenza non precludere la nomina, a commissario straordinario, di un dirigente della Regione, che difficilmente rinunciarebbe al dimezzamento del compenso, avendo titolo, nella formulazione originaria (ora ripristinata per effetto della declaratoria di incostituzionalità della l.r. n. 17/2021) alla sola retribuzione tabellare.

¹² Il mantenimento nell'ordinamento regionale della Calabria di una norma (l.r. Calabria n. 24/2013), anche essa, per i motivi illustrati, viziata per motivi di copertura in riferimento al parametro costituzionale (art. 81, terzo comma, Cost.) potrà, eventualmente, essere delibato dalla Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione Calabria, in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione medesima nel quale dovessero essere rappresentate le poste contabili, da riscontrare, sottese al presupposto normativo di cui alla legge regionale n. 24 del 2013.

“a prescindere da norme interposte”, detta legge n. 196 prescrive per le clausole d’invarianza precisi obblighi informativi a sostegno della fondatezza del richiamo in tal senso da parte della singola norma.

Obblighi che, nella fattispecie (così come per tutta la legislazione statale approvata dopo l’entrata in vigore della novella in questione alla legge di contabilità citata¹³), non risultano soddisfatti in alcun modo.

Si tratta di quanto previsto dal comma 6-*bis* dell’art. 17 della legge di contabilità, a norma del quale “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”.

Oltre all’argomento sostanziale circa l’asserita onerosità della norma censurata di cui alla legge della Regione Calabria, la sentenza tralascia dunque di far riferimento all’argomento sia sostanziale che formale della mancata indicazione nella relazione tecnica (ovvero nella documentazione comunque disponibile; al riguardo si veda la nota 1) dei dati da fornire, in base alla legge di contabilità, a sostegno delle clausole in questione.

Si perviene così al conclusivo punto 4 della parte-motiva della sentenza, che si limita, sostanzialmente, a trarre le conclusioni a fondamento della dichiarata censura, ricordando le fonti normative statali (riferite sia alle autonomie che allo Stato, ma estese, queste ultime, alle autonomie) che impongono l’assolvimento dell’obbligo copertura costituzionalmente previsto (con un richiamo altresì agli indirizzi in materia della Corte dei conti al sistema delle autonomie) e ribadendo l’orientamento giurisprudenziale della stessa Corte costituzionale volto a precisare che “le menzionate disposizioni statali [in materia di copertura finanziaria] sono meramente specificative del principio dell’equilibrio di bilancio, sicché questo opera direttamente, a prescindere da norme interposte (sentenze n. 244 del 2020 e n. 26 del 2013”).

Ricomponendo il quadro del richiamo alle fonti riferite tanto alle autonome che allo Stato in materia di copertura finanziaria, si è in presenza, con la riportata affermazione, di un’unica petizione di principio, secondo cui le norme sulla copertura finanziaria costituiscono una specificazione del principio dell’equilibrio di bilancio e quindi si applicano alla legislazione regionale in quanto soggetta al principio dell’equilibrio. Vale la pena dunque – a questo punto – sviscerare meglio tale passaggio centrale dell’argomentazione utilizzata ed in definitiva della giurisprudenza della Corte su questa rilevante tematica.

¹³ Cfr., al riguardo, le periodiche Relazioni quadrimestrali sulla copertura finanziaria delle leggi onerose, approvate dalla Corte dei conti.

Nulla quaestio ovviamente sulla già richiamata applicazione automatica alle Regioni delle norme sulla copertura di cui alla citata legge di contabilità statale. Piuttosto, è il primo argomento - quello cioè relativo al fatto che dette norme costituiscono una specificazione del principio dell'equilibrio di bilancio - a meritare un breve approfondimento.

5. La necessità di una corretta messa a fuoco del rapporto tra “equilibrio” di bilancio e “copertura finanziaria”: inesattezza del concetto di specificazione

In merito al terzo profilo (sub c), riandando alle due menzionate sentenze pregresse, richiamate dalla pronuncia n. 124/2022 qui in esame e nelle quali si ritrova una serie di argomenti e richiami non sempre ricomponibili unitariamente nel loro fondamento assorbente, sembra che nell'ambito di quella più recente, ossia la n. 244 del 2020, pur caratterizzata da un palpabile livello di confusione terminologica e contenutistica, sia enucleabile un capoverso, nella parte-motiva, che potrebbe essere assunto a filo conduttore dell'analisi. Si tratta dell'affermazione secondo cui “con riguardo al giudizio di idoneità delle modalità di copertura delle diverse tipologie di spesa, questa Corte ha già avuto occasione di affermare che «il principio dell'equilibrio di bilancio [...] opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» e che «[g]li artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009 costituiscono una mera specificazione del principio in questione» (sentenza n. 26 del 2013). Tale principio non è mutato e «si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile» (sentenza n. 227 del 2019). Pertanto, il sindacato di costituzionalità sulle modalità di copertura finanziaria delle spese coinvolge direttamente il precetto costituzionale, a prescindere dalle varie declinazioni dello stesso, nel volgere del tempo”. Altro non sembra rinvenibile a proposito del tipo di legame fissato tra copertura ed equilibrio di bilancio.

Stando all'uso della lingua che fa la Corte, la parola-chiave sembra essere dunque quella di cui alla “specificazione” (a giustificazione dell'asserito legame tra copertura ed equilibrio di bilancio), nel senso che la prima (la copertura) costituirebbe una sorta di puntualizzazione, di precisazione, di chiarificazione, di specificazione, appunto, del secondo (equilibrio). Se è così, emerge con tutta evidenza l'insufficienza dell'approccio, tra l'altro persistente, sul tema da parte della Corte, come se mancasse in ciò la consapevolezza del fatto che, in realtà, si tratta di un punto centrale – se non del punto centrale - della contabilità pubblica, tale da meritare pertanto un chiarimento semantico ed una messa a fuoco precisa del contenuto del rapporto che passa tra i due momenti di cui all'equilibrio ed alla copertura. Sicché l'argomento merita una puntualizzazione.

Non sembra invero che la copertura si possa collocare all'interno (“specificazione”) del principio dell'equilibrio, come sembra evincersi dalla ricostruzione dell'orientamento della Corte e se le parole

hanno un senso. La copertura, infatti, non solo è preesistente alla costituzionalizzazione dell'equilibrio, che nella Carta del 1948 non trovava espressa cittadinanza, ma soprattutto è da inquadrare a difesa dell'equilibrio a legislazione vigente, possa quest'ultimo essere quello di cui all'art. 81, primo comma, Cost., come novellato nel 2012, inteso dunque in coerenza con la normativa eurounitaria di riferimento, ovvero quello a legislazione vigente riferito al solo bilancio dello Stato, nella combinazione tra il terzo e quarto comma dell'art. 81 Cost., antecedente rispetto alla novella del 2012.

Il quadro che è possibile ricostruire è dunque che, quale che sia l'equilibrio di riferimento (quello dell'art. 81 Cost. novellato in termini di saldi strutturali di contabilità nazionale o quello a legislazione vigente in termini di contabilità finanziaria di cui al bilancio dello Stato approvato), l'obbligo di copertura si pone come un quid esterno rispetto al saldo medesimo (equilibrio), comunque declinato, e serve a preservarne l'entità previamente fissata¹⁴.

Indubbiamente, vi sono tanti significati pregnanti dell'obbligo di copertura e della relativa norma costituzionale¹⁵. Anzitutto, il fatto di creare un obbligo, all'autorità politica che decide discrezionalmente le modalità di prelievo e di utilizzo delle risorse della collettività, nel senso di esplicitare il sinallagma tra le due decisioni, onde permettere al cittadino-elettore di formarsi un giudizio sulle scelte effettuate in termini di beneficio-sacrificio (il che mette in luce la coerenza, con questo portato dell'obbligo di copertura, da parte della contabilità finanziaria, che infatti costituisce una contabilità di flusso e non di stock, a poco rilevando la variazione del patrimonio a seguito delle scelte di flusso). In secondo luogo, il fatto di prescrivere sostanzialmente lo strumento della norma primaria per le decisioni riguardanti la finanza pubblica (con ripercussioni su altri fronti, tra cui – anche in questo secondo caso – la coerenza rispetto a tale significato della norma sulla copertura da parte della contabilità finanziaria, a discapito di quella economico-patrimoniale, anche per il prevalere, nella prima, del momento preventivo-autorizzatorio di cui alla norma (ovvero del titolo giuridico sottostante), di contro alla rilevanza del momento successivo della rendicontazione tipica della seconda etc.). Il che – a ben riflettere – pone in luce anche il collegamento tra l'obbligo di copertura e l'impostazione filoparlamentare della Carta, proprio in quanto è il Parlamento che fa le leggi: lo attesta storicamente la genesi di tale obbligo, inteso a disciplinare, sostanzialmente, l'iniziativa legislativa parlamentare, ma che poi è stato esteso al Governo in quanto proponente di iniziative legislative.

¹⁴ C. FORTE, M. PIERONI, *Ancora in tema di "copertura finanziaria": la sentenza n. 156 del 2021 della Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 2021, n. 3.

¹⁵ La letteratura in argomento è comprensibilmente molto copiosa, anche se non sempre di qualità. Valga per tutti l'ancora attuale P. DE IOANNA, *Copertura delle leggi di spesa*, in *Dizionario di contabilità pubblica*, a cura di A. BARETTONI ARLERI, Giuffrè, Milano, 1989, pp. 119-248, con i riferimenti ivi riportati. Si vedano anche i fondamentali contributi di A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, Giappichelli, Torino, 2005; *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Giuffrè, Milano, 1985.



Ma il portato più diretto ed immediato e probabilmente più esplicito nella mente del Costituente per quanto concerne l'obbligo di copertura è riferito al divieto di peggiorare l'equilibrio dato a legislazione vigente una volta che, successivamente alla definizione di tale equilibrio (e dunque nel corso dell'esercizio successivo), si intenda approvare una norma onerosa per la finanza pubblica.

Esiste dunque una sequenza temporale precisa tra i due momenti: prima viene la definizione dell'equilibrio e poi interviene l'obbligo della sua custodia mediante il puntuale e soddisfacente assolvimento dell'obbligo di copertura finanziaria una volta che, in una fase successiva alla definizione dell'equilibrio, si intenda varare norme onerose.

Sia la diversa successione temporale dei due momenti sia, conseguentemente, la diversa funzione svolta da parte della copertura rispetto all'equilibrio così come definito (nel senso che la prima protegge il secondo) mettono in luce un punto assolutamente fondamentale che continua a non essere correttamente messo a fuoco dalla giurisprudenza costituzionale. Ciò esige, dunque, una lettura chiarificatrice della materia in virtù della quale la copertura deve essere considerata non come una "specificazione" del principio dell'equilibrio, non come un *quid* che sia in esso insito, bensì come un elemento esterno (e successivo) rispetto all'equilibrio così come definito, elemento posto dall'ordinamento a difesa ed a salvaguardia dell'equilibrio medesimo così come vigente.

In definitiva, come si evince dagli evocati richiami da parte della sentenza n. 124 qui in discorso a pregresse pronunce sul tema, sul tema cruciale nella materia della contabilità pubblica permane una situazione caratterizzata da un certo grado di confusione, il che comporta la necessità di pervenire a quella soddisfacente chiarezza quale dovrebbe addirsi alla giurisprudenza costituzionale su qualsivoglia questione ad essa venga sottoposta e per la quale essa si dichiari competente. Ciò induce ad auspicare dunque che sul punto - su cui merita di essere ribadito ancora una volta che ben si può dire ruoti la struttura della contabilità pubblica nel nostro paese, atteso l'assetto costituzionale in vigore - sia possibile attendersi un miglioramento ed un chiarimento da parte della Corte, al fine di mettere a fuoco l'esatto momento di raccordo tra obbligo di copertura, da un lato, e principio dell'equilibrio di bilancio, dall'altro. Un punto di raccordo, in sostanza, tale per cui i due principi debbono essere visti come due entità collegate, sì, ma autonome, nel senso che prima si definisce un equilibrio e poi lo si preserva assolvendo all'obbligo di copertura. Questo significa che tale punto di raccordo non è ravvisabile nel concetto di "specificazione", che significa tutt'altro.